

LE RÔLE
DU
Président de la République
dans la direction
de la politique extérieure
(SCIENCES POLITIQUES ET ECONOMIQUES)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 25 Mai 1935 à 14 heures

PAR

Henry FERRAS

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. J. BARTHÉLEMY, Professeur

Suffragants : MM. ROLLAND, Professeur
SCELLE, Professeur

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL

1935

LE RÔLE
DU
Président de la République
dans la direction
de la politique extérieure
(SCIENCES POLITIQUES ET ECONOMIQUES)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 25 Mai 1935 à 14 heures

PAR

Henry FERRAS

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. J. BARTHÉLEMY, Professeur

Suffragants : MM. ROLLAND, Professeur
SCELLE, Professeur

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL

—
1935

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON PÈRE ET A MA MÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

SOMMAIRE

PRÉLIMINAIRES

Les rapports du Président de la République et de la politique extérieure	1
Une République peut-elle avoir une politique extérieure	5
Plan de la thèse	7

CHAPITRE PREMIER

LES PRÉCÉDENTS

Les théoriciens : Locke, Montesquieu, J.J. Rousseau	9
§ 1. Les Constitutions de la Révolution	11
Les débats à l'Assemblée constituante	11
La loi des 22-24 mai 1790	14
La Convention et le décret de l'an III	15
§ 2. La Monarchie parlementaire	16
Les Chartes de 1814 et de 1830	16
La prédilection des rois pour la politique étrangère ..	17
La politique personnelle de Louis-Philippe	18
Les théoriciens de la monarchie parlementaire : Duvergier de Hauranne et Guizot	22
§ 3. La Constitution anglaise.....	24
Le memorandum de 1851	26
Les interventions de la Reine Victoria	27
Le rôle d'Edouard VII	29

CHAPITRE II

LA CONSTITUTION DE 1875

§ 1. Les textes	31
Le sens monarchique de la constitution de 1875	31
Les lois des 25 février et 10 juillet 1875	34
Les Constitutions européennes de l'après-guerre	35
§ 2. La signification des textes	36
Les pouvoirs du Président de la République d'après la Constitution	
a) <i>Relations diplomatiques</i>	36
b) <i>Négociation des Traités</i>	37
c) <i>Ratification des traités — théorie de la ratifica- tion des traités par le Chef de l'Etat</i>	38
Les pouvoirs des Chambres en matière de politique exté- rieure	40
Le Président de la République et les traités secrets	43

CHAPITRE III

L'APPLICATION DE LA CONSTITUTION

Le Contreseing Ministériel	47
§ 1. L'irresponsabilité présidentielle, cause d'im- puissance	49
La théorie de l'irresponsabilité monarchique	50
Les origines de l'impuissance présidentielle	53
a) <i>La théorie de la responsabilité, source de l'auto- rité</i>	53
b) <i>Les faits historiques</i>	55
L'opinion des anciens Présidents	57

— III —

§ 2. Que reste-t-il des pouvoirs présidentiels ?	58
a) <i>La nomination des ambassadeurs</i>	59
b) <i>Les négociations diplomatiques</i>	59
c) <i>La ratification des traités</i>	61
§ 3. Les raisons politiques de la diminution du rôle du Président de la République	62

CHAPITRE IV

LE VÉRITABLE RÔLE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

§ 1. Les interventions présidentielles	68
L'élection du Président Poincaré	68
Le Président Millerand et l'incident de Cannes	71
Les témoignages de l'action présidentielle :	
le Président Grévy	75
le Président Poincaré	76
Les rapports avec les ministres	78
Le Président Grévy et l'affaire Schnœbelé	85
Le Président Félix Faure et l'alliance franco-russe	87
Le discours du Président Poincaré à Nancy	88
§ 2. La permanence du Président de la République	89
Le rôle du Président dans le cas de crise ministérielle ..	90
Le Président Fallières et la conférence d'Algésiras	93
Le Président Grévy et le traité avec la Chine.....	93
§ 3. Le rôle représentatif du Président de la République	96
Les visites présidentielles	96
Les relations personnelles entre Chefs d'Etat	101
§ 4. La désignation des Ministres	103

— IV —

La latitude laissée au Président par la Constitution pour le choix des ministres	103
Le Président Grévy et Gambetta	106
Les choix du Maréchal de Mac-Mahon	113
Le Président Loubet et M. Delcassé	114
CONCLUSION	117
BIBLIOGRAPHIE	123

PRÉLIMINAIRES

Le régime parlementaire sous lequel vit la France depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1875, a joui à la fin du xix^e siècle et au début du xx^e, d'une grande faveur parmi les juristes et les hommes politiques. Il était alors considéré comme si adéquat au développement moderne de l'esprit public que, immédiatement après la Guerre de 1914-1918, on le trouve appliqué dans la presque totalité des pays d'Europe.

Mais aussitôt arrivé à ce maximum d'extension, on l'a vu régresser de pays en pays, si bien que maintenant, il ne régit plus qu'une minorité de peuples. Et encore, chez ceux-là même qui, comme la France, l'ont conservé, il est attaqué et critiqué de toutes parts, aussi bien par les théoriciens que par l'homme de la rue. C'est lui que beaucoup rendent en grande partie responsable du désarroi qui se manifeste dans la plupart des domaines : politique, économique, social, sans se demander souvent si les pays qui ont rejeté ou n'ont jamais pratiqué ce régime, ne sont pas atteints des

mêmes maux, et si, surtout, le régime parlementaire tel qu'ils le voient fonctionner sous leurs yeux, n'est pas faussé par des causes tout à fait extrinsèques.

Quoi qu'il en soit, il nous a semblé que ce régime était d'autant plus intéressant à étudier qu'il prêtait à plus de discussions ; nous avons voulu examiner de près un de ses rouages essentiels pour voir comment il fonctionnait, et s'il était besoin de modifier son fonctionnement.

Spécialement attiré par les questions diplomatiques, nous avons voulu rechercher comment se dirige la politique extérieure d'un grand pays comme la France sous le régime parlementaire, et plus particulièrement, quel est le rôle du Président de la République dans la direction de cette politique.

Pour ce faire, nous souvenant du mot de Sorel : « le droit public est fondé sur des faits ; pour les connaître il faut savoir l'histoire ; c'est l'âme de cette science comme de la politique en général (1) » ; nous avons suivi le développement de l'histoire diplomatique sous la Troisième République ; nous y avons recherché, non pas « une politique de l'Ely-

(1) Albert Sorel. *L'Europe et la Révolution Française*, T. I, p. 11.

sée » qui n'a jamais existé sous aucune Présidence, mais le rôle, souvent important quoique discret, des divers Présidents que la France s'est donnés. Mais nous nous sommes surtout attaché à ceux qui sont assez éloignés dans le temps pour que la publication des documents de l'époque éclaire exactement leur activité et permette de juger avec le recul suffisant les diverses influences qui se sont fait sentir sur la direction de notre politique extérieure.

Le domaine de la politique extérieure est un domaine différent des autres. Il semble s'accorder d'une manière tout à fait spéciale avec les caractères de la fonction du Président de la République ; la politique extérieure est, en effet, et doit être, dans un pays, au-dessus des partis et de leurs querelles ; c'est d'elle que dépendent la paix et la guerre, l'intégrité du territoire, l'indépendance du pays et son prestige dans le monde. On comprend donc qu'elle doive être tenue en dehors et au-dessus des disputes et des intrigues de la vie politique quotidienne ; elle a besoin, en outre, qu'on lui assure une permanence et une continuité dans la direction dont peuvent se passer plus facilement les autres branches de la politique ; elle doit être indépendante des changements de personnes et de la succession des partis au pouvoir.

« Celui qui négocie toujours trouve enfin un

instant propice pour venir à ses fins » disait Richelieu dans son testament politique. Les buts de la politique extérieure ne sont en effet généralement atteints qu'après de longues négociations, et ses vues sont toujours à très longue échéance ; elle a donc besoin d'être dirigée d'une manière continue, et non par à-coups, et d'avoir toujours pour guider ceux qui ont la charge de la défendre, quelqu'un qui soit au courant de tout ce qu'on veut, de tout ce qui se fait et de tout ce qui s'est fait.

Or, cette position au-dessus des partis et cette permanence, ne sont-ils pas précisément les caractères que la Constitution attribue au Président de la République. Sa fonction de chef de l'Etat l'oblige à ne pas se mêler aux luttes partisans, de manière à pouvoir être au moment voulu l'arbitre qui donnera le pouvoir au parti désigné par le suffrage populaire. Et enfin, la loi constitutionnelle qui fixe à sept ans la durée du mandat du Président et assure son remplacement immédiat, a voulu lui conférer le caractère de permanence et de stabilité qui fait défaut, par définition, à l'autre branche du pouvoir exécutif, au Conseil des Ministres.

Nous savons bien qu'on a prétendu que le régime parlementaire républicain était incompatible avec l'existence d'une véritable politique étrangère et à l'appui de cette opinion, nous pourrions citer

la boutade qu'Anatole France met dans la bouche d'un de ses personnages, préfet de la République : « Ne sois pas de mauvaise foi ; tu sais bien que nous n'avons pas de politique extérieure, et que nous ne pouvons pas en avoir (2) ».

C'est surtout le théoricien socialiste Marcel Sembat, qui a soutenu dans un livre « Faites un Roi, sinon faites la Paix » toute une série de paradoxes dont la démonstration, si elle n'est pas convaincante, est du moins extrêmement brillante.

Le régime républicain, dit-il, tel qu'il est appliqué en France, est dans l'impossibilité absolue de soutenir une politique extérieure ferme ; par la manière dont il est conduit, et l'auteur approuve du reste cette conduite —, il est incapable d'assurer en cas d'attaque la défense du pays, et *a fortiori*, la victoire. Si l'on veut assurer cette défense, il faut obligatoirement recourir à la monarchie, ou bien, si l'on ne veut pas changer de régime, il faut renoncer à se défendre, et accorder à plus fort que soi (c'était le moment des *Kraftproben*, des épreuves de force de l'Allemagne), tout ce qu'il demande, de manière à assurer la paix. Et cela, parce que notre régime est incapable de donner à sa

(2) Anatole France. Le Mannequin d'Osier.

politique extérieure ce caractère de continuité et de permanence dont nous parlions ci-dessus.

« Au moment d'une crise ministérielle, des négociations très importantes peuvent être en cours. Le ministre qui s'en va ne les expliquera peut-être pas à son successeur, par rancœur contre celui qui l'a peut-être renversé, et croyant d'autre part qu'il est le seul capable de mener la négociation. Si bien qu'elle tombera à l'eau (3) ».

Et même le septennat du Président de la République ne lui semble pas suffisant pour la stabilité de cette politique. Voici ce qu'il dit en termes un peu humoristiques : « Voyez-vous le Tsar s'épancher sans réserves dans le sein de Félix Faure ? Le supposez-vous prenant pour confident ce brave Fallières. Six ans après, il aurait l'agréable surprise de retrouver son secret impérial tout vif dans un beau volume de « Mémoires d'un Ancien Président », ou « Histoire d'un Septennat ». Les journaux en publieraient des extraits ; mais à Berlin on n'attendrait pas l'apparition du volume pour en être informé dans le moindre détail (4) ».

Nous ne nous attarderons pas à réfuter le livre de Sembat, mais il est cependant permis de remar-

(3) Marcel Sembat. *Faites un Roi, sinon faites la Paix*, p. 52.

(4) Id. p. 31.

quer au passage que ce sont les faits eux-mêmes qui se sont chargés de lui donner le plus éclatant des démentis. On peut en effet dire ce que l'on voudra et médire de la politique extérieure de la France sous la troisième République, on ne peut cependant nier qu'elle a été capable, trouvant à son origine une France complètement isolée et affaiblie, à la fois de lui constituer sans trop de heurts un magnifique empire colonial, et de grouper autour d'elle en 1914, un faisceau d'alliances tel que n'auraient jamais osé l'espérer les hommes qui signèrent le traité de Francfort.

Nous avons l'intention d'étudier dans un premier chapitre quelques précédents à notre constitution, que nous prendrons, soit en France, au temps des premières Constitutions de la Révolution et sous les Monarchies Parlementaires de 1814 et de 1830, soit dans le pays qui fut le premier et le plus grand exemple du régime parlementaire, en Angleterre. Nous étudierons ensuite successivement, dans les deuxième et troisième chapitres, la lettre de la Constitution de 1875, et l'esprit dans lequel elle a été appliquée. Enfin, dans un quatrième chapitre, nous verrons les divers aspects du véritable rôle que doit jouer le Président de la République, en l'illustrant de nombreux exemples tirés de notre histoire.

CHAPITRE PREMIER

LES PRÉCÉDENTS

Dès que l'on a été amené à envisager un régime dans lequel le pouvoir exécutif serait distinct du législatif, et dès que ce régime s'est trouvé exister, on s'est demandé auquel des deux pouvoirs devait ressortir la direction de la politique extérieure.

Les théoriciens du XVIII^e siècle préconisaient de laisser ce rôle à l'exécutif ; Locke sépare d'abord du pouvoir exécutif le pouvoir fédératif qui consiste à faire la paix, la guerre, les alliances, et toutes les conventions, mais ensuite, il reconnaît que pour le bon fonctionnement de l'Etat, les deux pouvoirs doivent être réunis dans les mêmes mains.

Pour Montesquieu, les relations extérieures constituent la fin principale de ce qu'il appelle la puissance exécutrice : « Il y a, dit-il, dans chaque Etat, trois sortes de pouvoirs, la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première,

le Prince ou le Magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, les corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes, ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière, la puissance de juger, et l'autre, simplement, la puissance exécutive de l'Etat (1) ».

Jean-Jacques Rousseau de son côté, théoricien de la souveraineté du peuple, déclare que celui-ci ne peut pas et ne doit pas s'occuper de politique extérieure, mais en laisser le soin à ceux qui détiennent la puissance exécutive : « Par les principes établis dans le Contrat Social, on voit que malgré l'opinion commune, les alliances d'Etat, les déclarations de guerre et les traités de paix ne sont pas des actes de souveraineté, mais de gouvernement, et ce sentiment est conforme à l'usage des nations qui ont le mieux connu les vrais principes du droit politique. L'exercice extérieur de la puissance ne convient pas au peuple, les grandes maximes d'Etat ne sont pas à sa portée ; il doit s'en rapporter là-dessus à ses chefs, qui, plus éclairés que lui sur ce point, n'ont guère d'intérêt à faire au dehors des

(1) Montesquieu. *Esprit des lois*. Livre II. Chapitre VI.

traités désavantageux à la patrie ; l'ordre veut qu'il leur laisse tout l'éclat extérieur et qu'il s'attache uniquement au solide. Ce qui importe essentiellement à chaque citoyen, c'est l'observation des lois au dedans, la propriété des biens, et la sûreté des particuliers. Tant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les conseils négocier et traiter avec l'étranger, ce n'est pas de là que viendront les dangers les plus à craindre (2) ».

§ I

Si justes qu'elles paraissent, les théories de Montesquieu et de Rousseau n'étaient cependant pas admises par tout le monde à l'époque de la Révolution française, et c'est ce qui donna lieu à un débat mémorable à l'Assemblée Constituante au mois de mai 1790. La France était à l'époque unie à l'Espagne depuis près de 30 ans, par le Pacte de Famille, et à l'annonce d'une attaque probable des Anglais contre notre alliée, les ministres de Louis xvi voulurent procéder à des armements préventifs. Pour cela, il fallait demander des crédits à l'Assemblée. Mais lorsque cette demande vint à l'ordre du jour, tout le monde se trouva d'accord pour élever le dé-

(2) Jean-Jacques Rousseau. Lettres écrites de la Montagne, II^e partie, lettre 7.

bat, et pour décider à ce propos qui aurait la charge de conduire les négociations extérieures, de prendre les mesures de sécurité, de déclarer la guerre et de signer la paix. Les tendances extrêmes s'affrontèrent violemment : les uns prétendaient que seul le Roi pouvait par ses ministres et représentants mener à bien des négociations qui sont toujours longues, difficiles, et ont besoin du secret le plus absolu, prendre les mesures de sécurité qui ne sont efficaces qu'autant qu'elles sont décidées et exécutées sur l'heure, enfin déclarer la guerre au moment opportun ; les autres, refusant de laisser continuer les négociations secrètes responsables de toutes les guerres et de toutes les aventures, voulaient non seulement soumettre les négociations au contrôle de l'Assemblée représentant le peuple souverain, mais encore lui en confier l'initiative et la direction. « A ces principes, disait Barnave, il faut une garantie. L'Assemblée ne saurait la trouver qu'en elle-même, et c'est elle qui conduira les négociations, qui déclarera la guerre, et qui fera la paix ; elle ne veut que le bien, elle ne s'inspire que de la justice, elle sera toujours dans le droit (3) ».

Les débats durèrent plus d'une semaine, les meilleurs orateurs de l'Assemblée se firent entendre

(3) Archives parlementaires. Séance du 21 mai 1790.

et la lecture de ces discours laisse le lecteur moderne confondu devant la hauteur de vues et la profondeur d'esprit dont firent preuve leurs auteurs. De telles séances marquent certainement un point culminant dans l'histoire des Assemblées françaises.

Tour à tour Malouet, Cazalès, l'abbé Maury, Barnave, de Lameth, Mirabeau enfin, qui prit la parole trois fois pour trois grands discours, exposèrent leur point de vue.

Finalement, l'Assemblée se rallia à un texte demeuré fameux, proposé par Mirabeau, qui devint la loi des 22-24 mai 1790. Le merveilleux orateur avait fini par décider l'Assemblée à laisser au Roi l'initiative de proposer la guerre et la direction de toutes les négociations par son discours du 20 mai, dans lequel il la mettait en garde contre elle-même et contre ses emballements : « Voyez les Assemblées politiques, disait-il, c'est toujours sous le charme de la passion qu'elles ont décidé la guerre... Pendant que vous délibérerez, on demandera la guerre à grands cris ; vous verrez autour de vous une armée de citoyens. — Vous ne serez pas trompés par les Ministres, ne le serez-vous jamais par vous-mêmes (4) ? »

(4) Archives parlementaires. Séance du 20 mai 1790.

Voici les principaux articles de cette loi :

« — ARTICLE 1^{er} : Le droit de la paix et de la guerre appartient à la nation. La guerre ne pourra être décidée que par un décret du corps législatif qui sera rendu sur la proposition formelle et nécessaire du Roi, et ensuite sanctionné par Sa Majesté.

— ARTICLE 2 : Le soin de veiller à la sûreté extérieure du royaume, de maintenir ses droits et ses possessions, est délégué au Roi par la Constitution de l'Etat ; ainsi, lui seul peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations, en choisir les agents, faire les préparatifs de guerre proportionnels à ceux des Etats voisins, distribuer les forces de terre et de mer ainsi qu'il le jugera convenable, et en régler la direction en cas de guerre.

.....

— ARTICLE 9 : Il appartient au Roi d'arrêter et signer avec les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et autres conventions qu'il jugera nécessaires au bien de l'Etat ; mais lesdits traités et conventions n'auront d'effet qu'autant qu'ils auront été ratifiés par le corps législatif ».

Cette loi est tout à fait raisonnable, et les pou-

voirs quelle donne au Roi sont ceux que nous retrouverons dans la constitution de 1875 entre les mains du Président de la République, avec la seule exception que celui-ci n'est pas obligé de soumettre tous les traités à l'approbation des Chambres.

Mais les partisans de l'omnipotence de l'Assemblée en la matière, ne se tinrent pas pour battus, et après la chute de la royauté, la Convention reprit la direction complète de toute la politique extérieure. La démonstration de l'impossibilité d'appliquer cette conception fut très vite faite, et dès l'ouverture des négociations de Bâle, en 1795, la Convention dut reconnaître que l'on ne pouvait pas négocier depuis sa tribune. Après des débats longs et orageux, sur l'intervention pressante de Cambacérès, on aboutit au décret du 27 ventôse an III, qui accordait au Comité de Salut Public, les pouvoirs diplomatiques de la Convention. On lui accorda même des pouvoirs plus étendus que ceux conférés à Louis XVI par la loi du 24 mai 1790 ; le Comité de Salut Public avait en effet le droit de faire des armistices et des stipulations préliminaires secrètes aux traités publics et de ne les révéler que le jour où il le jugerait utile.

Si nous avons rappelé les discussions de la Constituante et de la Convention, ainsi que la loi de 1790 et le décret de l'an III, qui en furent les ré-

sultats, c'est parce que les principes qu'ils posent sont ceux que l'on retrouve dans les articles constitutionnels de 1875, malgré la différence entre les régimes de cette époque et notre régime actuel.

Le grand principe sur lequel celui-ci est basé et qui est le fondement même du régime parlementaire, est la responsabilité ministérielle devant les Assemblées élues, et ce qu'on appelle « le Gouvernement de Cabinet ». Or, d'après la Constitution de 1791 basée sur une séparation complète des pouvoirs, les Ministres étaient responsables devant le Roi qui les choisissait ou les révoquait à son gré, et non devant le Parlement. Il faudra laisser passer la Révolution et l'Empire et attendre la Restauration, et surtout la Monarchie de Juillet, pour que s'établisse véritablement en France, le régime parlementaire.

§ II

Les Chartes Constitutionnelles de 1814 et de 1830 confèrent, toutes deux dans les mêmes termes, le pouvoir exécutif au Roi, ainsi que tous les pouvoirs en matière de politique extérieure.

« La personne du Roi est inviolable et sacrée.

Ses Ministres sont responsables. Au Roi seul appartient la puissance exécutive » (5).

« Le Roi est le chef suprême de l'Etat ; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique... » (6).

Si, de tous les pouvoirs que leur donnait la Charte, Louis XVIII, Charles X, et Louis-Philippe abandonnèrent une grande partie à leurs ministres pour laisser fonctionner véritablement le régime parlementaire, ils n'en gardèrent pas moins toute leur indépendance en matière de politique étrangère, et manifestèrent de la façon la plus formelle, leur volonté de la mener à leur gré.

Il semble que ce domaine de la politique extérieure, ait été celui que préféraient ces princes : Était-ce par hérédité, étant du sang de Louis XV, qui s'intéressait à la diplomatie au point d'avoir sa politique et son secret personnels, et de celui de Louis XVI aussi, qui, au témoignage peu suspect de Madame Roland (7), étonna par l'étendue de ses con-

(5) Art. 13 de la Charte de 1814 ; art. 12 de la Charte de 1830.

(6) Art. 14 de la Charte de 1814 ; art. 13 de la Charte de 1830.

(7) Cf. Revue des Deux-Mondes — 15 avril 1894 — article de M. de Broglie.

naissances diplomatiques à leur première réunion en Conseil, les Ministres Girondins et Brissot lui-même, grand spécialiste de ces questions ? Était-ce parce que l'exil forcé pendant la Révolution et l'Empire les avait obligés à circuler dans toute l'Europe et même l'Amérique, et par conséquent à voir de près et connaître tous les ressorts de la politique des diverses cours et chancelleries ? Plus simplement était-ce qu'ils sentaient que le pays se reposait sur eux du soin de le protéger et de le défendre, et que pour cette tâche, ils préféraient ne s'en rapporter qu'à eux-mêmes pour être sûrs qu'elle serait bien remplie. Toujours est-il que les divers Ministres des Affaires étrangères qui se succédèrent se sentirent toujours guidés et surveillés par l'œil attentif du roi.

C'est à propos de Louis-Philippe que M. de La Gorce dit : « C'est surtout en matière de politique étrangère qu'il se piquait d'exercer son droit d'intervention. Sébastiani lui a fort convenu, parce qu'il le laissait correspondre, en dehors de lui, avec Talleyrand. Il garde bon souvenir de Laffitte, qui était nonchalant et point jaloux. Si secourable qu'ait été Casimir Périer il a éprouvé après sa mort, un vague sentiment de délivrance. Ceux des Ministres des relations extérieures qu'il goûtera le plus, seront Soult et l'amiral de Rigny qui lui lais-

seront les coudées franches. Le Roi veut avoir communication de toutes les dépêches importantes, et connaître les réponses. Sur le reste, il peut céder ; point là-dessus. « C'est, dit-il, — et en cela il perpétue toute la tradition des Bourbons, — que quand il s'agit de la sécurité nationale, je porte avec moi la responsabilité de la France ». (8)

Louis-Philippe entend mener à son gré et mène en réalité la politique étrangère de la France. Pendant tout son règne, c'est lui qui choisit les ambassadeurs : la nomination de Talleyrand à Londres, comme envoyé spécialement chargé de faire part de son avènement, et dont la mission eut des effets si importants sur la politique européenne au moment de la crise belge, fut une initiative du roi. Il refusera pendant tout son règne, aux bureaux des Affaires Etrangères et à ses Ministres, de nommer un représentant auprès du Duc de Modène, qui n'avait pas voulu le reconnaître lors de son accès au trône, et les relations resteront interrompues avec ce prince jusqu'en 1848, par la volonté du Roi.

Il prend communication de toutes les dépêches diplomatiques, et le Ministre des Affaires Etrangères a ordre de les lui montrer immédiatement, quel-

(8) Pierre de la Gorce. Louis-Philippe, p. 113.

quelquefois même avant de les faire connaître à son Président du Conseil. C'est ainsi qu'en 1831, au moment de l'insurrection italienne, il empêcha Sébastiani de communiquer à Laffitte alors Président du Conseil une dépêche belliqueuse du Maréchal Maison, ambassadeur à Vienne, dont le contenu eut pu être un prétexte à une intervention en Italie.

C'est surtout avec Thiers qu'il se heurtera violemment au sujet de la politique étrangère, et par deux fois, c'est pour des questions extérieures qu'il l'obligera à donner sa démission ; en 1836, le Roi exigea la dissolution immédiate d'un corps expéditionnaire concentré à la frontière espagnole sous les ordres du général Bugeaud, et comprenant dans ses rangs nombre de carlistes. Dans l'esprit de Thiers, ce corps était destiné à entrer en Espagne au premier incident, pour une intervention à laquelle il était décidé ; Louis-Philippe ne voulut pas de cette intervention et Thiers, refusant d'y renoncer, fut obligé d'abandonner le pouvoir.

En octobre 1840, un incident semblable se produisit : c'est le moment où notre politique se heurte à la politique anglaise en Orient. Thiers est de nouveau Président du Conseil, et, toujours belliqueux, il a préparé pour le Roi un discours de rentrée devant les Chambres, dans lequel il lui fait dire : « La France qui n'a pas été la première à livrer le

repos du monde à la fortune des armes, doit se tenir prête à agir, le jour où elle croirait l'équilibre du monde sérieusement menacé. » Le Roi, toujours pacifique, se refuse à lire cette phrase, et Thiers, une deuxième fois est obligé de démissionner.

Lorsque au début de 1831, les Belges ont élu Roi le duc de Nemours, son second fils, c'est lui qui, se souvenant de Louis XIV et de la guerre de succession d'Espagne, refuse la couronne pour sa famille, malgré la pression de l'opinion publique, et même de ses ministres qui auraient voulu consolider ainsi le nouveau pouvoir, fût-ce au prix d'une guerre. C'est le point de départ d'une politique pacifique qu'il parviendra, par ses efforts personnels continus, à faire dominer jusqu'à sa chute.

C'est lui cependant qui prendra l'initiative de la seule intervention armée de son règne. En effet, lorsque le 4 août 1831, le Roi de Hollande envahit la Belgique, Casimir Périer, Président du Conseil, a démissionné la veille au sujet de l'élection du Président de la Chambre des Députés. Louis-Philippe décide immédiatement l'envoi du Maréchal Gérard et d'une armée en Belgique, puis, mettant Casimir Périer en présence du fait accompli, l'oblige à reprendre sa démission pour contresigner les décisions qu'il vient de prendre, et faire face à la situation nouvelle.

Cette manière de faire était tout à fait dans l'esprit de la Charte et du Gouvernement parlementaire. L'irresponsabilité du Roi ne doit pas l'empêcher d'exercer ses prérogatives et d'agir. Il doit seulement avoir des ministres qui prendront devant les Chambres la responsabilité de ses décisions. Comme dit Duvergier de Hauranne, grand théoricien de la Monarchie Constitutionnelle : « Rien, ni dans la lettre, ni dans l'esprit de la Charte n'empêche la royauté, si elle a conçu une pensée politique qui lui paraisse bonne et sage, de faire tous ses efforts pour la réaliser. Mais la Charte veut, que dans ce cas, cette pensée ne puisse passer de la conception à l'exécution, sans qu'elle soit librement acceptée par les autres pouvoirs, et sans que les Ministres, issus de ces pouvoirs, s'y associent non par obéissance, mais par conviction. » (9)

C'est exactement la formule de Louis-Philippe, formule qu'il chercha à réaliser pendant tout son règne et à laquelle il arriva en 1840, lorsqu'il installa définitivement Guizot au pouvoir. L'entente entre les deux hommes fut en effet complète dès les premiers jours. Aussi autoritaires l'un que l'autre, il se trouva qu'ils avaient les mêmes idées et

(9) Duvergier de Hauranne. Des principes du gouvernement représentatif, p. 83.

la même manière de gouverner. « C'est ma bouche », disait Louis-Philippe de son ministre. Celui-ci de son côté, défendait la prérogative royale, et dans un débat célèbre qui l'opposait à Thiers en 1846 à la Chambre des Députés, il définissait ainsi la collaboration du roi et de ses ministres : « Un trône n'est pas un fauteuil vide, auquel on a mis une clef pour que nul ne puisse être tenté de s'y asseoir. Une personne intelligente et libre qui a ses idées, ses sentiments, ses désirs, ses volontés, comme tous les êtres réels et vivants, siège dans ce fauteuil. Le devoir de cette personne, c'est de ne gouverner que d'accord avec les grands pouvoirs publics... Ce n'est pas le devoir d'un conseiller de la Couronne de faire prévaloir la Couronne sur les Chambres, ni les Chambres sur la Couronne ; amener ces pouvoirs divers à une pensée et une conduite communes, à l'unité par l'harmonie, voilà la mission du Ministre du Roi, dans un pays libre, voilà le Gouvernement Constitutionnel ». (10)

C'est de cette collaboration confiante que naquit la politique de paix, mais aussi de dignité qui fut la caractéristique de la fin du règne de Louis-Philippe vis-à-vis d'une Angleterre hostile et en-

(10) Discours de Guizot à la Chambre des Députés, le 13 mars 1846.

vieuse, et permit à la France de remporter pas mal de victoires diplomatiques, comme celle des mariages espagnols, et surtout d'éviter la guerre, soit avec l'Angleterre elle-même, soit avec la Russie.

§ III

Il n'est pas douteux que notre Constitution de 1875 a été faite sous l'inspiration d'hommes qui admiraient profondément le régime parlementaire tel qu'il avait été appliqué sous la Monarchie de juillet et qui voulaient replacer le pays sous un régime semblable. Aussi les lois constitutionnelles de la troisième République donnent au chef de l'Etat les mêmes pouvoirs qu'avait Louis-Philippe.

Mais avant d'entrer dans le détail de ces lois constitutionnelles, nous croyons qu'il est bon de dire un mot d'un autre modèle et d'un autre précédent : la Constitution Anglaise. Nous n'avons pas l'intention d'étudier dans le détail, les institutions politiques britanniques, mais simplement, nous voudrions indiquer quel était en 1875, le point d'évolution auquel ces institutions étaient arrivées dans la matière qui nous occupe, et ce qu'elles sont devenues depuis.

On n'est plus à ce moment au temps pas telle-

ment lointain des premiers Rois Hanovriens qui imposaient à leurs ministres une politique étrangère plus hanovrienne qu'anglaise. Au moment des guerres de la Révolution Française et de l'Empire, les Ministres appuyés sur l'opinion publique et le Parlement, ont imposé leur politique. Le Trône a pris une attitude plus effacée. Mais son influence, pour devenir plus lointaine et pour s'exercer de plus haut, n'en est pas moins restée considérable. En 1837, la Reine Victoria reçoit la Couronne bien décidée à respecter tous ses devoirs, mais aussi à exercer tous ses droits. Elle considère qu'en matière de politique étrangère particulièrement, elle doit être toujours tenue au courant de tout ce qui se passe, et que l'on ne doit pas prendre sans elle, de décisions importantes. Un de ses plus grands ministres, Gladstone, donnera dans ses souvenirs une des raisons pour lesquelles le Souverain doit prendre une part active à la politique : « Au milieu de tous les changements de personnes, le Souverain a sur ses ministres, l'avantage que donnent la longue expérience, les larges vues, la position élevée, le dégagement absolu des liens de partis. De plus, les relations personnelles et de parenté avec les familles régnantes des autres pays permettent dans des circonstances délicates, de dire plus et de le dire sous une forme à la fois plus douce et plus efficace,

qu'on ne saurait le faire dans les correspondances diplomatiques et dans les rapports officiels avec les Gouvernements. » (11)

Pour ne pas avoir assez tenu compte de l'importance du rôle que sa souveraine entendait jouer dans les développements de la politique extérieure anglaise, Palmerston se fera rappeler à l'ordre plusieurs fois. En 1851, la reine Victoria lui adressera un memorandum qui doit être cité en entier comme l'expression exacte de la pratique constitutionnelle anglaise :

« La Reine demande :

« 1^o que dans les décisions à prendre, lord Palmerston établisse nettement ses propositions, afin qu'on sache bien à quoi la Couronne est appelée à donner sa sanction.

« 2^o que lorsque la Couronne aura donné son approbation à une mesure, cette mesure ne soit pas arbitrairement modifiée et altérée par le Ministre dans l'exécution. Une pareille manière d'agir est considérée par la Reine comme un manque de sincérité à l'égard de la Couronne, et justifierait l'exercice du droit de destitution qui lui appartient.

(11) Gladstone. *Gleanings*. Vol. I, p. 313.

« 3^e la Reine entend être informée de ce qui se passe entre les Ministres et les représentants des Puissances étrangères, avant qu'il sorte de ces conférences des décisions importantes ;

« 4^e elle entend aussi recevoir les dépêches en temps utile et celles qui devront être adressées au dehors, lui seront soumises assez tôt, pour qu'elle puisse en examiner le contenu avant d'y donner son approbation. »

On voit que la Reine entend affirmer son droit d'être tenue au courant de tout, et de surveiller les négociations qui peuvent être engagées. Mais non seulement elle se tient au courant et surveille, elle agit aussi quand il le faut, et quand elle croit devoir le faire, pour la tranquillité de son pays. On peut citer au moins trois cas, dans lesquels, par son intervention personnelle, elle a évité à la Grande-Bretagne, de graves embarras avec les puissances étrangères. Le premier cas s'est présenté pendant la période de la guerre italienne de libération de 1859-1860, où la Reine a fait de grands efforts pour empêcher la Prusse de prendre le parti de l'Autriche, et a fait rejeter diverses propositions, favorisées par lord Palmerston et par John Russell, mais susceptibles d'entraîner le pays dans une guerre continentale.

Le second cas s'est présenté dans l'affaire du Trent, en 1861, époque à laquelle éclata en Amérique la Guerre de Sécession. Le Trent était un paquebot anglais sur lequel deux envoyés sudistes s'étaient embarqués pour l'Europe. Un navire de guerre du Gouvernement fédéral avait arrêté ledit paquebot en route, et capturé les deux sudistes. Cet incident avait provoqué une grande agitation en Angleterre. Le cabinet anglais, présidé encore par lord Palmerston, avait pris une attitude menaçante et demandé des excuses officielles au Gouvernement américain pour l'insulte faite au Pavillon britannique. La Reine s'occupa personnellement de l'affaire : par une habile modification des termes de la note du Gouvernement fédéral, l'incident put être terminé pacifiquement, sans blesser l'amour-propre d'aucune partie.

Enfin, pendant la crise du Slesvig-Holstein, en 1864, la Reine, (pour la troisième fois, exerça une influence pacificatrice sur la politique aventureuse de ses ministres. Au commencement de la session parlementaire de 1864, lord Palmerston avait introduit dans le message royal des expressions qui paraissaient susceptibles d'entraîner l'Angleterre dans une guerre en faveur du Danemark. La Reine insista sur l'omission de ces expressions, et y substitua ses propres paroles qui étaient parfaitement

sans couleur. Elle s'était opposée à la conduite de son premier ministre et avait menacé de faire appel au pays. Grâce à son intervention, l'Angleterre échappa une fois de plus à la guerre, que l'attitude belliqueuse des ministres aurait entraînée.

Telles étaient la manière et les méthodes de la Reine Victoria ; elle les appliqua jusqu'à la fin de son règne et les légua à ses successeurs. Après elle, Edouard VII ne faillit pas à son rôle : lorsque dans la nuit du 21 au 22 octobre 1904, un grave incident se produisit au Dogger Bank, la flotte russe de l'amiral Rodjetvinsky ayant ouvert le feu sur des bateaux de pêche britanniques et tué plusieurs marins anglais, le roi, tout de suite informé, fit preuve du plus grand sang froid et prodigua à ses ministres les appels au calme. La situation était d'autant plus grave que l'Angleterre, alliée du Japon, était déjà hostile à la Russie. Pour apaiser l'opinion publique très montée, le roi parut le soir même, comme si de rien n'était, à sa loge, à une représentation de gala ; en même temps, il intervenait auprès du Cabinet pour qu'il accepte les conseils de l'ambassadeur de France, M. Cambon, de ne rien faire avant qu'une enquête détaillée ait précisé les responsabilités.

Il est de même incontestable que s'il ne fut pas l'auteur de l'Entente franco-anglaise, il n'en fut pas

moins un des principaux artisans, tant par ses conseils que par son attitude.

La Constitution anglaise n'étant pas écrite, ne peut s'étudier que dans les faits. D'après les quelques exemples que nous venons de donner, on peut voir quel est dans ce pays ,berceau du régime parlementaire, le rôle que joue le souverain dans la direction de la politique extérieure. Il s'informe, il conseille, il encourage, il prévient, et contribue grandement à garder à cette politique la continuité qui doit être sa principale caractéristique.

CHAPITRE II

LA CONSTITUTION DE 1875

§ I

La Constitution républicaine de 1875 a été, nul ne l'ignore, faite par une Assemblée monarchiste qui, n'ayant pu arriver à installer la royauté en France avait cependant tenu à donner au pays une Constitution ressemblant autant que possible à une Constitution monarchique. Celle-ci devait permettre, à la première occasion favorable, de mettre un Roi à la place du Président qu'elle instituait, sans qu'il fut besoin de rien changer dans l'organisation du pays.

Ses auteurs n'ont d'ailleurs rien dissimulé de ce qu'ils faisaient, et c'est ainsi que M. de Laboulaye rapporteur de la loi constitutionnelle disait à l'Assemblée pour enlever un vote favorable : « Mais, qu'est-ce que nous vous disons ? Venez constituer avec nous la République, nous ne vous demandons pas la République de la Constitution de 1793, Cons-

titution qui avait ce grand défaut qu'elle n'a jamais pu être appliquée : nous vous demandons une République avec des Chambres, avec un Président, c'est-à-dire avec les institutions que vous connaissez, avec les institutions que vous pratiquez ; où sera la différence entre ce gouvernement, et le gouvernement avec un Roi constitutionnel ? Mais vous n'en aurez pas ! Et vous nous refusez ces institutions constitutionnelles, et vous préférez faire un saut dans l'inconnu ? Franchement, où sont les Conservateurs ? » Et plus loin : « On ne voudra pas quand nous pouvons aujourd'hui, dans une heure, annoncer à la France que nous allons lui donner les institutions constitutionnelles qu'elle a toujours aimées, on ne voudra pas, dis-je, parce que ces institutions porteront le nom de République, les refuser, alors qu'on les accepterait si elles portaient le nom de Monarchie (1) » .

L'Assemblée Nationale a voulu faire véritablement du Président de la République, un monarque constitutionnel à temps, un Roi pour sept ans ; ses membres avaient tous lu le livre du Duc Victor de Broglie « Vues sur le Gouvernement de la France » et en appliquaient les idées, si bien que c'est à lui

(1) De Laboulaye. Discours à l'Assemblée Nationale, le 28 Janvier 1875.

plutôt qu'à M. Wallon, qu'on pourrait donner le titre de père de la Constitution. Or le duc de Broglie demandait notamment : « un chef inviolable, quoiqu'il puisse en coûter à la responsabilité effective, un chef revêtu de tous les attributs de la royauté, un chef roi, sauf le nom et la durée, nommé par les deux branches de la législature pour dix ans ».

A ce chef, auquel on voulait donner et on donnait les attributs de la royauté, la constitution donne tous les pouvoirs d'un Roi. Il suffit de rapprocher les textes des lois constitutionnelles de 1875, de la Charte de Louis-Philippe par exemple, pour apercevoir la similitude.

Commentant dans un article de journal la démission sensationnelle de Casimir Périer, en 1895, M. Wallon écrivait : « Comment donc M. Casimir Périer a-t-il dit qu'il n'a pas les moyens d'action et de contrôle nécessaires ; il les a, car la Constitution lui donne tous les pouvoirs d'un Roi constitutionnel (2) ».

Voyons donc quels sont les textes qui déterminent les pouvoirs du Président de la République en matière de politique extérieure. Ils sont contenus dans les deux lois constitutionnelles des 25 fé-

(2) « Figaro », 16 février 1895.

vrier et 16 juillet 1875. Il convient de noter de suite, que lors des trois discussions qui étaient obligatoires pour le vote de ces lois, aucun orateur ne demanda à parler sur les articles dont il s'agit, manifestant ainsi qu'il n'y avait aucun doute dans l'esprit de l'Assemblée sur leur sens et l'étendue des pouvoirs accordés au Président.

Dans la loi du 25 février 1875, l'article 3 porte : « Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres. Il promulgue des lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres, il en surveille et en assure l'exécution. Il a le droit de faire grâce. Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi. Il dispose de la force armée. Il nomme à tous les emplois civils et militaires. Il préside aux solennités nationales ; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui ; chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre ».

Quant à celle du 16 juillet 1875, son article 8 définit exactement le rôle respectif du Président et des Chambres dans la négociation, l'approbation et la ratification des traités signés avec les puissances étrangères : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres, aussitôt que l'intérêt et la sû-

reté de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ».

Ces deux textes expriment bien les principes fondamentaux sur le sujet qui nous intéresse, et de même qu'ils se rapprochaient des textes des Chartes de 1814 et de 1830, de même ils seront reproduits par les futures Constitutions qui régiront les pays se soumettant au régime parlementaire :

La Constitution de Weimar, du 11 août 1919, disait : — article 45 : « Le Président du Reich représente le Reich à l'extérieur. Il conclut au nom du Reich les conventions et les traités internationaux, il accrédite et agrée les représentants diplomatiques ».

La constitution fédérale autrichienne du 1^{er} octobre 1920 : — article 65 : « Le Président de la Confédération représente la République à l'extérieur, agrée les représentants des puissances étrangères et accrédite les représentants de la République à l'étranger, donne l'exequatur aux Consuls étrangers,

nomme les agents consulaires de la République à l'étranger, et ratifie les traités ».

La Charte Constitutionnelle Tchéco-Slovaque du 29 février 1920, titre III, § 64 : « Le Président de la République : 1°) représente l'Etat à l'extérieur. Il conclut et ratifie les traités internationaux ;

2°) agréé et accrédite les représentants diplomatiques ;

3°) décrète l'état de siège, déclare la guerre avec l'assentiment préalable de l'assemblée nationale et soumet les traités de paix à son approbation ».

§ II

Ainsi donc, en France comme dans les autres pays à régime parlementaire, le Président de la République est chargé de deux fonctions essentielles : d'une part, assurer les relations ordinaires avec l'étranger ; d'autre part, négocier et ratifier les traités, en soumettant certains de ceux-ci à l'approbation des Chambres.

Tout d'abord, il est chargé d'assurer les relations avec les puissances étrangères. Mais comme il ne peut les assurer personnellement, il devra être

représenté auprès de ces puissances par des ambassadeurs. L'article 6 de la loi du 25 février 1875 lui confère le soin de procéder à ces nominations, comme faisant partie des emplois civils. Ensuite, il est dit que les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui ; c'est donc à lui que reviennent la charge de recevoir les lettres de créance qui attestent le caractère diplomatique des envoyés, et le droit d'agréer la personne même de ces représentants. En effet, d'après un usage constant du droit international, un gouvernement ne nomme jamais un ministre pour le représenter auprès d'un gouvernement étranger, sans que le choix de la personne ait été préalablement agréé par le Souverain ou le magistrat auprès duquel elle est accréditée. Le Président de la République a donc un droit de regard complet sur la nomination tant d'un côté comme de l'autre, de toutes les personnes chargées d'assurer le train ordinaire des relations diplomatiques.

Mais ces relations ordinaires ne seraient rien si elles n'aboutissaient à des traités dont les sujets divers règlent non seulement les différends entre pays, mais aussi toutes les matières qui peuvent donner lieu à un rapport quelconque.

Quels sont les pouvoirs que donne la Constitu-

tion au Président pour l'établissement de ces traités ?

L'art. 8 de la loi du 16 juillet 1875, dans son paragraphe 1, donne le principe général : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. »

Négocier et ratifier sont deux choses différentes qu'il importe de déterminer ; la négociation comprend d'abord des pourparlers préliminaires, puis la rédaction et la signature du traité par des agents diplomatiques ayant reçu de l'autorité compétente de pleins pouvoirs à cet effet, et que pour cette raison on nomme plénipotentiaires. La ratification est l'acte par lequel l'autorité qui exerce et représente la souveraineté relativement au droit de conclure les traités, approuve et confirme le traité signé par les plénipotentiaires et lui donne ainsi une valeur définitive. La ratification se conçoit fort bien lorsque les autorités qui ont qualité pour négocier et pour approuver définitivement sont différentes, comme par exemple dans la Constitution plus haut citée de 1791. Mais elle est également nécessaire lorsque l'autorité qui négocie et qui nomme les plénipotentiaires est aussi celle qui a qualité pour ratifier le traité. Cela vient de ce qu'on n'applique point en droit international et pour la conclusion des traités, les règles du mandat telles que les dé-

termine le droit civil moderne : le mandataire ici n'oblige pas de plein droit le mandant dans les limites de son mandat ; il faut pour cela une ratification expresse du mandant. On peut trouver à cela deux raisons ; l'une provient de la différence du droit international et du droit privé : en droit privé, s'il y a contestation sur l'étendue des pouvoirs du mandataire, et sur l'usage qu'il en a fait, il existe des tribunaux pour vider le litige. En droit international, il n'en existerait pas, et seule la pratique de la ratification écarte sûrement toutes difficultés à cet égard.

L'autre raison est de droit constitutionnel et provient du vieux principe des États monarchiques et du gouvernement direct : le Roi ne déluguait pas plus le droit de conclure les traités en son nom que celui de légiférer à sa place ; dans l'un et l'autre cas, sa ratification était nécessaire ; cette règle est passée dans les constitutions modernes, qui ne permettent à aucun des pouvoirs qu'elles instituent, de déléguer des fonctions qui leur sont attribuées.

Voilà ce que sont les négociations et la ratification des traités. Comme nous l'avons vu, la Constitution française donne au Président de la République seul, à la fois le droit de négocier et celui de ratifier. Pour la négociation, aucune restriction

n'est apportée à ses pouvoirs ; il est libre de conduire à sa guise les négociations avec n'importe quel pays et sur n'importe quel sujet. Il est libre de choisir comme il lui plaît ses envoyés, de continuer ou d'arrêter les conversations. Les Chambres ne pourraient pas décréter à l'avance, par une résolution, qu'elles interdisent au Président de la République de négocier dans certaines conditions et qu'elles refuseront d'approuver tout traité conclu contrairement à certaines règles. Elles pourront tout au plus, en refusant d'approuver un traité, inviter le Président à engager de nouvelles négociations pour obtenir un traité modifié dans tel ou tel sens, mais sans qu'il y ait obligation quelconque pour lui.

Elles peuvent même l'inviter spontanément en dehors de tout traité à entamer une négociation, comme le fit la Chambre des députés en 1895, en votant la résolution présentée par M. Barodet : « la Chambre invite le gouvernement à négocier le plus tôt possible la conclusion d'un traité d'arbitrage permanent entre la République Française et la République des Etats-Unis d'Amérique. » Mais le Président est alors seulement sollicité d'exercer son droit de négociation, il n'y est jamais obligé.

Une fois les négociations terminées et le traité

prêt, les Chambres ont à intervenir dans certains cas pour l'approuver. En déposant le 18 mai 1875 le projet de loi qui devait devenir la loi du 16 juillet 1875, M. Dufaure disait dans l'exposé des motifs : « En énumérant les attributions du Président de la République, l'article 3 de la loi du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics n'avait pas compris le droit de négocier et de traiter avec les puissances étrangères. Le droit du Président sur ce point ne peut être absolu ; il est limité et tempéré par les droits des Chambres. Nous avons cherché à faire ce partage par l'art. 7 du projet. » Cet article 7 ne soumettait à l'approbation des Chambres que les traités de commerce et ceux engageant les finances de l'Etat. Mais la commission des Trente chargée d'examiner les projets de lois, trouva que ce n'était pas suffisant, et son rapporteur, M. de Laboulaye, disait dans son rapport à propos de l'ancien article 7 devenu l'article 8 de la loi : « Nous reconnaissons au Président le droit de négocier et de ratifier les traités. Nous admettons suivant l'usage de tous les Parlements qu'il en doit donner connaissance aux Chambres, aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Nous le laissons juge de ce qui exige le secret.

« Mais, conformément à la jurisprudence des pays libres, nous demandons que les traités de paix

qui ne figurent pas dans le texte du projet ne soient définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nous y ajoutons les traités qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger. C'est ainsi qu'on l'a toujours entendu ; nous croyons que c'est par pure omission que ces dispositions ne figurent pas dans la rédaction du Gouvernement. »

Le Gouvernement ne s'étant pas opposé à ces modifications, le texte de l'article 8 de la commission fut adopté intégralement par l'Assemblée sans qu'aucun orateur n'intervienne même pour le discuter ; il est devenu l'article constitutionnel que nous avons déjà cité.

Ainsi donc, pour les traités de paix, les traités de commerce, les traités engageant les finances de l'Etat, ceux relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, le droit de ratification du Président de la République n'est pas intégral ; il ne peut en effet être exercé que sur des textes négociés par lui et approuvés par les Chambres.

Mais cette énumération est sans aucun doute limitative, et ne comprend pas un certain nombre de traités parmi les plus importants dont la ratification est laissée à la discrétion du Président de la Répu-

blique ; tels sont, par exemple, les traités d'alliance, les traités par lesquels les puissances se partagent des zones d'influence dans certains pays, les accords régionaux tels que les accords de Locarno, les pactes d'assistance mutuelle. Tous ces traités sont extrêmement importants et n'ont besoin, pour être valables, que de la signature du Président de la République. Si parfois celui-ci les soumet à l'approbation des Chambres, c'est uniquement par déférence pour elles et non par nécessité constitutionnelle.

Non seulement d'après l'article 8, le Président n'est pas obligé de soumettre ces traités à l'approbation des Chambres, mais encore il a le droit de les tenir secrets et de ne les leur communiquer que lorsque l'intérêt et la sécurité de l'Etat le permettent. Comme il est lui-même juge de cet intérêt et de cette sécurité, cela revient à dire qu'il a le droit de conserver ces traités secrets comme il lui plaît.

Cette disposition était évidemment indispensable, car, communiquer un traité aux Chambres, c'est le rendre public, et dans certains cas, risquer des complications très graves avec des pays plus ou moins directement visés.

En outre, cette disposition permet d'éviter les articles secrets qui contredisent souvent les articles

qu'on est obligé de rendre publics. En effet, « lorsque le Président de la République donne aux Chambres communication des traités qu'il a conclus, il ne donne évidemment communication que des articles publics, mais on ne conçoit pas qu'il puisse communiquer des articles publics qui seraient en réalité trompeurs, inexistants, puisqu'ils seraient contredits par des articles secrets. Il tromperait à la fois les puissances tierces et son propre pays. Quand viendrait le moment de mettre à exécution ces articles secrets, que penserait la nation qui aurait été victime d'une pareille supercherie de la part du chef de l'Etat ? Par cela même qu'une Constitution lui permet d'attendre le moment qu'il jugera convenable pour communiquer aux Chambres les traités par lui conclus et par conséquent de garder secrètes les clauses qu'il ne veut pas révéler, elle lui interdit du même coup de conclure des articles secrets destructifs des articles patents » (1).

Ce pouvoir de ratifier les traités avec ou sans l'approbation des Chambres est un des principaux du Président de la République.

Nous voyons donc en étudiant les lois constitutionnelles tout ce dont elles chargent le chef de

(1) Henri Ebren. Le droit de traiter, p. 270.

l'Etat : entretenir les relations extérieures, négocier et ratifier les traités, ce qui constitue à peu près toute la politique étrangère. D'après la Constitution, le Président semble réunir entre ses mains tous les pouvoirs ; et cependant nous allons voir combien la pratique a réduit son rôle, tout en lui maintenant ses attributions apparentes.

CHAPITRE III

L'APPLICATION DE LA CONSTITUTION

La Constitution qui donne au Président de la République tous les pouvoirs que nous avons analysés, contient une simple phrase qui, sous son air anodin, a renversé complètement le rôle du Chef de l'Etat et fait passer l'exercice de ses attributions de ses mains dans celles des Ministres.

L'article 3 in fine, de la loi du 25 février 1875 dit en effet : « Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un Ministre ». Cette formalité du contreseing, n'a en soi rien d'extraordinaire et semble provenir d'une très ancienne tradition. Autrefois, les actes royaux pour être exécutoires, devaient être revêtus du sceau qui était détenu par le Chancelier de France, mais cela n'empêchait pas le Roi de faire ce qu'il voulait, le Chancelier étant obligé de sceller les actes et ne conservant que le droit de remontrances. Voici d'ailleurs quelle était la formule qui était lue au

Chancelier au moment où il prêtait serment en prenant possession du sceau royal : « quand on vous apportera quelque lettre signée par le commandement du roi, si elle n'est de justice et de raison, ne la scellerez point, encore que ledit seigneur le commandat par une ou deux fois ; mais viendrez devers iceluy seigneur, et lui remontrerez tous les points par lesquels ladite lettre n'est point raisonnable ; et après que aura entendu tous lesdits points, s'il vous commande de la sceller, la scellerez, car alors le péché en sera sur ledit seigneur, et non sur vous ».

De même, le contreseing ministériel, prévu par l'article 3, aurait pu être une formalité obligatoire pour le ministre, contre laquelle il n'aurait eu que la ressource de faire des remontrances, et au pire, de démissionner. Mais la pratique constitutionnelle actuelle a pris exactement le contrepied de cette hypothèse, si bien que ce n'est plus le contreseing ministériel qui est la formalité, mais la signature présidentielle. C'est le ministre qui fait les actes, qui les prépare et les rédige et les apporte ensuite au Président, à qui il laisse tout juste le temps de les lire, avant de les signer.

Même pour les actes du Président non soumis au contreseing ministériel, la surveillance du Conseil des Ministres s'exerce.

M. Poincaré raconte par exemple dans ses

mémoires (1), l'histoire d'une réponse à sa Sainteté Benoît XV ; le Cardinal Amette, rentrant du conclave avait fait parvenir au Président, une lettre du Pape lui notifiant son avènement et lui donnant sa bénédiction, ainsi qu'à la France. Il fallait répondre, mais le Conseil jugea qu'à raison du caractère de cette correspondance, la lettre serait préparée par le Ministère des Affaires Etrangères. Ce fut en effet, M. Philippe Berthelot qui la rédigea, et il la termina par ces mots : « je prie Votre Sainteté d'agréer mes souhaits pour Elle et la grandeur de Son Pontificat ». Avant de l'envoyer, le Président soumit la lettre au Conseil qui décida de supprimer le mot « grandeur », le caractère laïque du gouvernement ne lui permettant pas de souhaiter un grand Pontificat. Et pour plus de sûreté, on ne la fit pas contre-signer par le Ministre, de manière à ne pas en rendre le Cabinet officiellement responsable.

§ I

Pourquoi une telle pratique s'est-elle introduite en France ? Sans nul doute, à cause de l'interprétation moderne de la responsabilité en régime parlementaire. La loi constitutionnelle du 25 février 1875 contient un article 6 ainsi conçu : « les Ministres sont solidairement responsables devant les Cham-

(1) Raymond Poincaré. *Au Service de la France*. Tome V, p. 305.

bres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison ».

Cette irresponsabilité du Président de la République a été voulue par les monarchistes de l'Assemblée Nationale. Comme ils croyaient que ce Président devrait céder la place au Comte de Paris dès la mort du Comte de Chambord, ils lui octroyèrent les prérogatives royales, entre autres celle de l'irresponsabilité. C'était la première fois, croyons-nous, dans l'histoire constitutionnelle, qu'un Chef d'Etat élu était déclaré irresponsable.

Mais dans leur esprit, cette irresponsabilité n'entraînait pas l'impuissance et l'impassibilité. Ils en étaient encore aux idées de la Restauration. A cette époque, un des théoriciens de la monarchie constitutionnelle, le comte de Saint-Roman, faisant la critique de l'irresponsabilité cause d'impuissance, écrivait : « l'impassibilité du Roi c'est, si je ne me trompe, ce que nos bons aïeux auraient tout simplement désigné sous le nom de fainéantise. Cette impassibilité constitutionnelle consiste à nommer les Ministres, et à s'en remettre ensuite à leur bon génie ou à leur bonne fortune, du succès de leurs entreprises ; bien entendu que le monarque n'y exercera aucune influence, car alors le ministre

aurait à se plaindre de n'avoir pas été libre dans ses actions, et cette entière liberté est une justice qui lui est due puisqu'il est responsable. Du reste, le succès du ministre est quelque chose d'assez indifférent pour le Roi, car s'il ne réussit pas, le Roi le renvoie et en nomme un autre.

« En vérité, je ne sais jusqu'où l'homme peut s'égarer dans ses pensées, lorsqu'on le voit capable d'imaginer que le succès des plans d'un ministre n'est pas de la plus haute importance, non seulement pour les peuples mais pour le monarque lui-même ; et que celui-ci peut voir ses sujets gémir sous des opérations de finances mal conçues, les armées et les soldats manquer d'armes et d'approvisionnements, les ennemis du dehors et les factieux du dedans accroître de jour en jour leurs triomphes, sans en concevoir la moindre inquiétude d'esprit, et sans recourir à d'autres soins qu'à celui de renvoyer ses ministres et d'en nommer d'autres, en leur enjoignant, s'ils veulent être conservés, d'être plus habiles que leurs prédécesseurs (2) ».

La Constitution qui donne au Président de la République les pouvoirs les plus étendus, sans le rendre responsable devant les Chambres de l'usage

(2) Comte de Saint-Roman. Collection Pastoret (objets constitutionnels), tome 47.

qu'il en fait, ne semble pas avoir voulu le confiner dans ce rôle d'impassibilité, mais au contraire avoir voulu lui donner sur ses ministres, la supériorité que Guizot voulait donner à Louis-Philippe, lorsqu'il parlait de la responsabilité ministérielle : « Mais, me dites-vous, et la responsabilité des Ministres ! Si le Roi gouverne lui-même, comment les blâmer, comment les poursuivre pour des actes de gouvernement qui ne seront peut-être pas de leur fait, qui peut-être même seront contraires à leurs opinions ? Nouvelle fiction, non moins misérable que la précédente ; la responsabilité n'est qu'une condition imposée aux agents du pouvoir qui les met dans la nécessité d'user de tous leurs moyens pour contenir le pouvoir même qui les emploie dans les bornes légales que lui assignent les institutions. Les hommes qui acceptent le ministère auquel cette condition est attachée déclarent par là, ou que les intentions et les opinions du roi sont conformes aux leurs, ou qu'ils espèrent acquérir sur sa raison assez d'influence pour ne pas craindre de se compromettre en exécutant ses volontés : la responsabilité ministérielle est cela, rien de moins, rien de plus ; elle a pour but, comme tout le système représentatif, de régler le pouvoir par le pouvoir même ; loin de séparer les Ministres du Roi, elle les unit à lui de la manière la plus intime ; car elle les oblige à ne lui

laisser ignorer aucune des idées, aucune des vérités qu'il a besoin de connaître, pour ne pas leur ordonner ce qui pourrait un jour les mettre en péril. Leurs responsabilités est un asile dans lequel ils peuvent se réfugier pour combattre des volontés qui pourraient leur paraître funestes, comme l'inviolabilité est un asile pour le Roi contre l'esprit de sédition et de révolte...

Il n'y a donc pas dans la responsabilité ministérielle, ni dans l'inviolabilité royale aucune raison de considérer le Roi comme étranger aux actes du ministère et les actes du ministère comme étrangers à la volonté du Roi (3) ».

Cette manière de voir n'est pas du tout celle qui a triomphé dans la pratique constitutionnelle française. Mais la théorie contraire, qui veut que l'autorité suive uniquement la responsabilité, a été appliquée. On a opposé au Chef de l'Etat son irresponsabilité pour le confiner dans un rôle purement passif ; c'est elle qui a entraîné son effacement et l'annihilation de son personnage. On a dit que celui qui est irresponsable doit laisser l'action à ceux qui peuvent en répondre. L'autorité et l'activité ont été déclarées incompatibles avec l'irresponsabilité. Les

(3) F. Guizot. Du Gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France, p. 31.

Ministres ont repris au Président de la République tous les pouvoirs que lui confèrent la Constitution, sous prétexte qu'ils étaient les seuls à pouvoir répondre devant les Chambres de l'usage de ces pouvoirs.

Ce dépouillement a été rapide et complet, si complet même que Casimir Périer, démissionnaire du poste de Président après seulement six mois de fonction disait dans une lettre au « Temps ». « Parmi tous les pouvoirs qui lui semblent attribués, il n'en est qu'un que le Président puisse exercer librement et personnellement, c'est la présidence des solennités nationales (4) ».

Cette reprise des pouvoirs du Président par les Ministres, ne vient pas seulement d'une théorie de la responsabilité que beaucoup n'ont même jamais envisagée. Elle a été pour beaucoup le fait des circonstances. Les républicains ont assez rapidement chassé du pouvoir les monarchistes et ont tout de suite considéré l'institution présidentielle, comme le danger qui devait menacer perpétuellement la République, et non sans raison d'ailleurs, puisqu'il suffisait d'élections conservatrices et d'un président démissionnaire pour faire revivre la royauté. Aussi s'attachèrent-ils aussitôt qu'ils le purent à diminuer

(4) « Le Temps », 22 février 1905.

l'autorité et le prestige du Chef de l'Etat et à concentrer toute la puissance entre les mains des Ministres qui restaient sous la surveillance directe du Parlement et plus spécialement de la Chambre républicaine.

M. Joseph Barthélémy, dans un récent article de la Revue des Vivants (5) indiquait que trois hommes en particulier avaient beaucoup contribué à cette diminution : les deux premiers Présidents : le Maréchal de Mac-Mahon et Jules Grévy, et Clemenceau. Mac-Mahon, par la dissolution de la Chambre en juin 1877, opération parfaitement justifiée et constitutionnelle, mais que les besoins d'une campagne électorale et la mauvaise foi ont transformé en ce que l'on appelle encore le Coup d'Etat du 16 mai. Tous ses successeurs, ont en effet, redouté d'user de ce procédé pour consulter le pays sur la politique suivie par une Chambre et de paraître vouloir « faire Mac-Mahon », si bien qu'ils ont faussé le mécanisme constitutionnel deux fois, la première en supprimant pratiquement la dissolution, la seconde en abdiquant volontairement tout moyen de pression sur le Gouvernement et sur le Parlement.

Jules Grévy fut le premier de ceux qui voulu-

(5) Revue des Vivants, avril 1934.

rent avoir l'air de ne pas être homme à « faire Mac-Mahon » et alors qu'en réalité il s'occupait beaucoup de la politique française, principalement de la politique extérieure, et y faisait sentir son influence, il fit volontairement figure auprès du grand public du président soliveau qui laisse faire ses ministres. Si bien que c'est à propos de lui, faisant allusion aux parties de chasse de Mont-sous-Vaudrey que le polémiste J. J. Weiss lança sa fameuse boutade : « Le principe fondamental de la Constitution est ou doit être que le Président chasse le lapin et ne gouverne pas ».

Enfin Georges Clemenceau, dans un pays où le ridicule peut tuer, acheva de déconsidérer la fonction présidentielle en répétant à chaque élection : « Moi, je vote pour le plus bête ».

Pour toutes ces raisons, ou pour d'autres encore, il n'est pas douteux que celui que M. Poincaré définit un jour de mauvaise humeur « le manchot constitutionnel » a complètement perdu la direction du gouvernement.

Nombreux sont les Chefs de l'Etat qui l'ont avoué soit pendant l'exercice de leurs fonctions, soit après. C'est Casimir Périer, disant dans la lettre au « Temps » déjà citée : « Sauf sa démission, tout ce

que le Président de la République est seul à signer ne constitue qu'une autographe de collection (6) ».

Le Président Loubet écrivait au Pape Pie X le 27 février 1904 : « Le Président doit se renfermer dans son irresponsabilité constitutionnelle en ce qui concerne les mesures gouvernementales et s'abstenir de tout acte personnel. Il ne peut qu'offrir ses conseils aux Ministres... Quant aux lois et résolutions parlementaires, le Président n'y intervient que par les Ministres qui sont eux-mêmes obligés de compter avec la majorité des deux Chambres.

Le Président Fallières, en ouvrant le premier Conseil des ministres qu'il présidait, faisait la déclaration suivante : « Je vous dirai toujours très franchement mon sentiment, dùt-il vous déplaire. Vous trouverez en moi un conseiller sincère, un ami sûr, et à l'occasion, un critique ; mais la netteté même de cette attitude vous garantira que, pas plus sous ma présidence que sous celle de mes prédécesseurs, il n'y aura à l'encontre de celle du Gouvernement, une politique de l'Elysée ».

Enfin, M. Raymond Poincaré s'est souvent plaint de l'impuissance à laquelle le Président de la République a été réduit par la pratique constitu-

(6) « Le Temps », 22 février 1905.

tionnelle. Dans la série d'articles qu'il publia, soit dans le Temps, soit dans la Revue des deux Mondes, entre son septennat et son retour au pouvoir en 1922, il est souvent revenu sur ce sujet et de même au long de ses mémoires : « Au service de la France ».

Avant d'accepter la charge de la présidence, il hésita beaucoup : « je ne me sentais aucun goût, dit-il, pour un rôle dont je reconnaissais la nécessité, et dont j'admirais la grandeur, mais qui, ne comportant aucune responsabilité légale, laissait forcément à celui qui l'exerçait peu d'initiative et peu d'indépendance (7) ».

§ II

Cette paralysie qui frappe le chef de l'Etat et dont s'est plaint le Président Poincaré, apparaît comme ailleurs quand il s'agit de politique extérieure. Elle n'est pas complète heureusement, — et nous le verrons plus loin —, mais elle empêche le Président de jouer le rôle et d'assumer les fonctions que semblent lui donner les textes constitutionnels.

(7) Raymond Poincaré. Au Service de la France, T. III, p. 33.

Repassons en effet ces fonctions : le Président est chargé de nommer aux emplois, par conséquent de choisir les ambassadeurs. Or de même que les emplois administratifs sont délivrés par le Ministre de l'Intérieur, de même les postes à l'étranger sont pourvus de leurs titulaires par le Ministre des Affaires Etrangères, et si la décision est prise théoriquement au Conseil des Ministres sous la présidence du Chef de l'Etat, elle est presque toujours fixée à l'avance par le Ministre ou tout au moins en Conseil de cabinet.

Les envoyés étrangers sont toujours accrédités auprès du Président et lui présentent leurs lettres de créance. Mais les conversations diplomatiques ont toujours lieu avec les Ministres des Affaires Etrangères et non dans les audiences protocolaires dont tout le cérémonial, y compris les discours et les paroles qui seront échangées, a été arrêté à l'avance.

Toutes les négociations sont menées en dehors de lui. Généralement il est tenu au courant, et il peut les encourager. Cependant, certains Ministres des Affaires Etrangères sont assez jaloux de leur indépendance pour ne pas informer le Président de ce qui se passe. Casimir Périer s'est plaint que M. Hanotaux ne lui communiquait pas les dépêches diplomatiques, si bien qu'il n'en apprenait le contenu

que par les journaux. De même M. Poincaré eut des difficultés à la fin de la guerre et au moment de la signature du traité de Versailles, non avec le Ministre des Affaires Etrangères, M. Pichon mais avec le Président du Conseil Clemenceau qui accaparait tout.

Aussi, lorsque à sa sortie de l'Elysée, il critiquera violemment le traité de Versailles, et qu'on lui reprochera de critiquer ce qu'il a fait et signé, il pourra écrire : « Il est à peine besoin de dire qu'aucun Chef d'Etat constitutionnel n'a jamais conçu l'idée de prendre part aux délibérations de la Conférence de la Paix ou du Conseil suprême ; en dehors du Président Wilson, qui y assistait en qualité de chef du gouvernement américain, aucun des chefs d'Etat alliés n'eut le droit de se mêler à la discussion. S'il est écrit dans la Constitution que le Président de la République négocie et ratifie les traités, il est écrit dans le même sens qu'il nomme aux emplois civils et militaires. Mais la Constitution prend soin de décider que tout acte du Président de la République doit être contresigné par un Ministre, et si ceci ne détruit pas cela, ceci du moins détermine et délimite cela (8) ».

(8) Revue des Deux-Mondes, 1^{er} avril 1920.

Dans la même polémique, le fait fut confirmé par M. André Tardieu qui reprocha au Président de ne pouvoir apporter dans la discussion aucun témoignage valable, attendu que le Président de la République n'était pas admis aux conférences, même comme simple spectateur, et qu'il n'avait pu avoir des renseignements que de seconde main.

Il est vrai de dire que ces faits ne sont pas normaux et que généralement, les divers Présidents ont été beaucoup mieux informés ; il n'en est pas moins vrai que le Président de la République a perdu au profit du Ministre des Affaires Etrangères, le droit de négocier les traités.

Quant à celui de les ratifier, il était impossible de le lui enlever. Cependant, on l'a mis dans une fâcheuse posture, car s'il n'est pas assez informé, comment pourrait-il prendre la responsabilité de refuser de ratifier en bloc un traité qui lui est apporté par son Ministre. Il faudrait alors entrer en conflit avec un ministère ayant la confiance du Parlement. Il ne pourrait même pas adresser un message au pays et aux Chambres pour essayer de leur faire partager ses idées, car ce message devrait porter le contreseing d'un ministre, ce qu'il ne peut pas espérer obtenir. Son refus de ratification ne pourrait avoir que deux sanctions possibles : démissionner et faire une campagne dans le pays,

mais on voit tout de suite la difficulté de la chose, et son inutilité aussi, car entre temps, le Cabinet aurait fait élire un autre Président partageant ses idées, puisque celles-ci sont supposées être celles du Parlement, et la campagne ne pourrait aboutir que trop tard, une fois la ratification donnée. L'autre sanction serait celle de révoquer les Ministres, d'en nommer d'autres, de dissoudre la Chambre, mais il faudrait alors un véritable coup d'Etat, que le pays, mal éclairé souvent sur la politique extérieure, ne comprendrait pas, et désapprouverait certainement.

§ III

Cet abaissement des pouvoirs du Président que d'aucuns déplorent a été cependant le but plus ou moins avoué de bon nombre d'hommes politiques français, notamment des républicains les plus avancés. La meilleure preuve n'en est-elle pas cette intervention du député radical-socialiste Goblet, ancien Président du Conseil, à la Tribune de la Chambre le 12 mars 1894 ; protestant contre les excès de la politique présidentielle de Sadi-Carnot, qui, pourtant, fut un des Présidents qui se tint le plus possible à l'écart de tout ce qui aurait pu non seu-

lément être, mais sembler même inconstitutionnel, M. Goblet disait : « Je ne manque certainement pas au respect qui est dû à la fonction et à la personne en disant que , par le vice même des institutions, comme par l'effet des circonstances, le pouvoir présidentiel s'est trouvé plus d'une fois conduit à exercer une action personnelle, difficilement conciliable avec les principes d'un état républicain... J'exposais què, dans plus d'une circonstance, le pouvoir présidentiel avait été conduit à exercer une action personnelle et j'avais déjà eu l'occasion de le dire ici, à propos de l'entente diplomatique qu'on a voulu faire résulter d'un échange de télégrammes où ne figurait aucun contreseing ministériel et à laquelle le Parlement n'avait été associé en aucune façon, si bien que maintenant encore, nous ignorons où nous en sommes à cet égard. Il faudrait pour comparer ce qui se passe dans notre diplomatie, remonter non plus même à la monarchie constitutionnelle, mais à l'ancien régime. Et ces questions si graves dans lesquelles nos plus grands intérêts sont engagés, et dont on tient le Parlement, systématiquement à l'écart, seraient aujourd'hui le secret du Président ! Je crois qu'on ne peut appeler un pareil régime le gouvernement du pays par le pays ».

Sans vouloir réfuter point par point le discours de M. Goblet, on ne peut manquer cependant d'en

souligner l'exagération manifeste qui voudrait démontrer que l'entente franco-russe, prélude de l'alliance, fut une affaire de Président à Souverain, alors que les ministres non seulement furent toujours au courant, mais au contraire dirigèrent personnellement les conversations. Quant au désir de faire connaître à la Chambre et approuver par elle les textes de cette entente, on a vu plus haut que c'est tout à fait contraire à l'esprit et à la lettre de la Constitution qui contient la liste restrictive des traités à soumettre au Parlement.

Ce discours montre nettement un état d'esprit qui justifie le mot de M. Ferdinand Dreyfus, qui disait, commentant l'interpellation Goblet dans la Revue politique et parlementaire : « La Présidence est toujours balancée entre deux écueils : à droite, on crie au soliveau, à gauche, au dictateur (9) ».

Les manifestations de cette tendance ressortirent maintes fois dans l'histoire de la Troisième République à propos des élections à la Présidence. Les partis où les parlementaires qui ne voulaient à aucun prix à la tête de l'Etat des hommes capables de relever la lettre de la Constitution contre la pratique, firent des campagnes acharnées contre ceux qui se présentèrent, et qui auraient pu réaliser ce

(9) Revue politique et parlementaire, 1894, p. 196.

redressement. C'est ainsi que furent éliminés Waldeck-Rousseau et Clemenceau, que malgré leur succès, Casimir Périer et Millerand furent obligés de démissionner ; de même une campagne violente fut menée en 1913 contre Raymond Poincaré par ceux qui le soutenaient au même moment comme Président du Conseil, parce qu'ils craignaient qu'il ne voulut continuer à la tête de l'Etat à mener la politique française, comme il le faisait à la tête du Gouvernement.

Il est certain que le but visé a été atteint et même dépassé. Tous les droits que la Constitution a donnés au Président de la République, pour diriger la politique du pays, lui ont été enlevés ou réduits à rien. Il peut donc sembler paradoxal de soutenir que le Président peut cependant jouer dans cette politique extérieure un rôle extrêmement intéressant et que les divers présidents qu'a connus la Troisième République n'ont pas failli à ce rôle. Nous allons tâcher dans le chapitre suivant, de définir ce rôle et de l'étudier sous tous ses aspects.

CHAPITRE IV

LE VÉRITABLE RÔLE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le véritable rôle que doit jouer le Président de la République est un rôle tout de souplesse et de doigté, qui doit tendre à diriger de haut la politique nationale, sans avoir l'air, à aucun moment, d'imposer une volonté contraire à celle des Ministres en exercice ; le Président doit veiller à l'ensemble et non pas aux détails, à la coordination des efforts des divers ministères, et principalement de ceux qui assument la charge de la défense nationale avec celui des Affaires étrangères.

« Chef de l'État, représentant à travers les variations de la politique, la permanence de l'intérêt national (1) » comme disait excellemment M. Edouard Herriot, il doit s'intéresser tout spécialement à ce domaine de choix que constitue la politi-

(1) Edouard Herriot. Discours prononcé à Lyon, le 7 mars 1926.

que extérieure. Il peut et doit en se tenant au-dessus des partis, s'occuper des intérêts supérieurs du pays dans le monde.

C'est bien ainsi qu'ont compris leur mission les divers Présidents qu'a connus la République et ce sont ceux qui furent le plus critiqués en leur temps pour leur impassibilité apparente, qui s'acquittèrent avec le plus de conscience de ce devoir. Il faut le recul de l'histoire et la publication des documents de l'époque, pour s'en rendre exactement compte et juger comme il convient l'influence considérable qu'eurent sur la politique française, pendant leur magistrature, des hommes comme Grévy ou Loubet, pour ne citer dès maintenant que ces deux noms.

§ I

Tout le monde s'accorde à dire, et le pays lui-même le sent bien, que le Président de la République doit être spécialement capable de comprendre et de suivre les événements diplomatiques et doit être choisi en conséquence. C'est à ce fait que l'on peut rattacher, en 1913, l'élection à la magistrature suprême de M. Raymond Poincaré, qui était à l'époque Président du Conseil et Ministre des affaires

étrangères. Il venait de passer au quai d'Orsay une année entière, année agitée s'il en fut, et avait au témoignage de tous, remarquablement conduit la diplomatie française, si bien que le 21 décembre 1913, quelques jours avant l'élection présidentielle, un vote de quasi unanimité était venu affirmer la confiance de la Chambre dans la personne du Ministre des affaires étrangères. S'il y eut lutte lors de l'élection, ce fut parce que certains membres de l'Assemblée qui le soutenaient comme ministre, avaient peur d'introduire à l'Elysée une personnalité excessivement forte, capable de relever le prestige d'une institution qu'ils travaillaient, par principe, à déconsidérer et à ramener à un rôle insignifiant.

Mais la vague d'opinion qui portait à la présidence l'homme qui venait de si bien conduire la politique française était trop forte et au lendemain de l'élection M. Jèze pouvait écrire : « Le nouveau Président élu, M. Raymond Poincaré a été choisi sous la pression de l'opinion publique... Le rôle actif qu'il a joué non seulement dans la politique extérieure, mais surtout dans la crise balkanique, lui a acquis les sympathies de la grande majorité dans le pays, en même temps qu'il a soulevé contre lui, dans le Parlement, de grandes inimitiés. Dans le pays, on estimait en général que la situation politi-

que extérieure exigeait à la tête de l'exécutif, l'homme qui, pendant un an, avait conduit avec habileté les affaires de la France, avait assuré à la France une place prépondérante dans le concert des puissances... Cette pression de l'opinion publique a été telle qu'elle a triomphé des résistances parlementaires (1) ».

Ce rôle que l'opinion publique voulait voir jouer à son élu, celui-ci était bien décidé à le remplir, et immédiatement après la proclamation du résultat, répondant à M. Dubost, Président de l'Assemblée Nationale, et à M. Briand, ministre de la Justice, Vice-Président du Conseil, qui venaient lui apporter leurs félicitations, le Président Poincaré disait : « Vos paroles affectueuses me sont allées droit au cœur, je suis profondément ému du témoignage de confiance que vient de me donner l'Assemblée Nationale ; je tâcherai de m'en montrer digne. Dans les hautes fonctions dont je vais assumer la charge, je saurai oublier sans effort les luttes d'hier, les injures même. Comme l'éminent républicain dont vous parliez tout à l'heure (le Président Fallières), je demeurerai le gardien fidèle de la Constitution et des lois. Je maintiendrai au-dessus de toute

(1) Revue de droit public et de la science politique, 1913, p. 118,

atteinte les intérêts de notre défense nationale, et je veillerai d'accord avec les Ministres responsables à l'unité de notre politique étrangère. Vous pouvez, Messieurs, compter sur mon dévouement absolu à la République et à la Patrie ».

Dans l'histoire encore plus récente, ce que l'on a reproché au Président Millerand, ce n'est pas de s'être occupé de diriger la politique extérieure de la France ; on lui accordait d'autant plus facilement ce droit de regard et de contrôle sur celle-ci, qu'on le savait très compétent en la matière, et qu'il était passé directement comme M. Poincaré, du quai d'Orsay à l'Elysée. On lui a reproché d'avoir donné l'impression de s'occuper de la politique intérieure du pays, de chercher à imposer des idées personnelles, d'avoir derrière lui un parti dont il était le chef. Il a été d'autant plus facile de le forcer à démissionner qu'il a suffi de reprendre contre lui les arguments qu'il avait lui-même développés en 1894 contre Casimir Périer lors de la présidence éphémère de ce dernier.

La coutume constitutionnelle qui oblige le Président de la République à rester au-dessus des partis, et à ne pas entrer dans l'arène politique a joué de façon évidente parce qu'il s'agissait de politique intérieure. L'expérience tentée par M. Millerand est excessivement symptomatique, et met bien en re-

lieu la différence qu'établissent l'opinion publique et le Parlement entre les pouvoirs du Président de la République en matière de politique extérieure et de politique intérieure.

Nous pouvons rappeler ici, en effet, ce que l'histoire appelle déjà l'incident de Cannes : au mois de janvier 1922, M. Briand, alors Président du Conseil était à Cannes en conférence avec M. Lloyd-Georges et l'opinion publique s'émut des négociations qu'il y conduisait. M. Poincaré, à la tribune du Sénat, critiqua avec véhémence la politique du président du Conseil. Brusquement, Briand revint à Paris, et dans une séance restée fameuse, déclara à la Chambre des Députés qu'il se retirait purement et simplement, pour laisser la place à d'autres qui feraient mieux que lui. Le Président Millerand accepta aussitôt cette démission et confia le pouvoir à M. Poincaré.

A l'époque, l'opinion commune fut que c'était le Président de la République qui avait rappelé M. Briand, pour lui reprocher sa politique, et voici comment M. Joseph Barthélémy racontait les événements dans la Revue politique et parlementaire : « Autant qu'il est permis d'apprécier des faits aussi récents, la cause immédiate de la démission de M. Briand a été la désapprobation de sa conduite par le Président de la République... Emu des nouvelles

reçues de Cannes, le Président avait convoqué par deux fois les Ministres restés à Paris, et après s'être entretenu avec eux, il aurait envoyé à M. Briand un télégramme dont un journal donnait les premiers mots : « Ce n'est pas sans regret et sans appréhension que j'ai appris... » Le Président de la République joue donc en fait un rôle pour lequel il est désigné par la stabilité de ses fonctions ; il est sinon le chef, tout au moins le régulateur de la diplomatie (2) ».

M. Millerand déclara par la suite que M. Briand n'avait été rappelé ni par le Conseil des Ministres, ni par lui-même. Mais quoi qu'il en soit, il n'en reste pas moins que celui-ci ne revint à Cannes que parce qu'il ne se sentait plus soutenu dans sa politique. Le Président de la République en donna d'ailleurs la meilleure preuve en appelant au pouvoir pour lui succéder l'homme qui avait critiqué le plus vivement cette politique : M. Poincaré, avec la mission de prendre le contrepied de la politique suivie jusqu'alors, affirmant par là son désaveu personnel de la politique de M. Briand.

Cette incursion que fit ainsi le Président de la République dans le domaine de la politique exté-

(2) Revue politique et parlementaire, 10 février 1922, p. 289.

rieure ne surprit personne et fut très bien accueillie. Au lieu de crier à la violation de la constitution, comme on n'aurait pas manqué de le faire s'il avait pris parti sur une question d'administration intérieure, on lui donna raison, et c'est ainsi qu'on peut trouver sous la plume de M. le Sénateur François-Albert, qui était un de ses adversaires politiques, les phrases suivantes : « L'opinion s'émue, au Parlement et parmi les gens avertis. Il y eut, assure-t-on, des appels anxieux à l'intervention de l'Elysée... Cette action de M. Millerand était-elle conforme à la Constitution ? C'est de quoi il est possible de disserte assez longuement, car le texte de 1875 est vague à souhait. Toutefois l'on peut tomber d'accord que le coup de poing donné par M. Millerand fut assez brutal et tout à fait contraire aux traditions. En d'autre temps il eut sans doute provoqué une tempête à la chambre ; on eut crié à la politique personnelle, au coup de Jarnac. Or, rien de tel le 12 janvier, même sur les bancs socialistes. Pourquoi ? Parce qu'au fond, M. Millerand était d'accord avec l'immense majorité de l'opinion nationale, et que, dans ces conditions, la question de procédure passait au second plan (3) ».

M. Millerand était approuvé parce qu'il avait

(3) Revue politique et parlementaire, 10 février 1923.
p. 279.

rempli son office de conseiller et de guide, de régulateur de la politique nationale, le rôle qu'il s'attribuait à lui-même lorsqu'il disait le soir de son élection : « S'il est pour un Président de la République, un devoir particulièrement strict, c'est d'assurer de concert avec les Ministres, défenseurs de la politique gouvernementale devant les Chambres et interprètes près du Président des volontés du Parlement, la continuité d'une politique extérieure digne de notre victoire et de nos morts (4) ».

Les Présidents de la République ont d'ailleurs tous affirmé que c'était là leur mission, et qu'ils entendaient la remplir. Dans sa lettre de démission, le Président Grévy disait : « J'en appelle à la France ! Elle dira que pendant neuf années, mon Gouvernement lui a assuré la paix, l'ordre et la liberté, qu'il l'a fait respecter dans le monde, qu'il a travaillé sans relâche à son relèvement, et qu'au milieu de l'Europe armée, il la laisse en état de défendre son honneur et ses droits ». Quand un homme, en abandonnant les fonctions présidentielles, peut s'exprimer en ces termes, c'est qu'il a conscience qu'il a réellement joué un rôle considérable dans la politique de son pays et, en même temps, il indique à ses successeurs la voie à suivre.

(4) *Revue du Droit public*, 1920, p. 581.

Un de ceux qui se sont le plus plaints de l'impuissance à laquelle la pratique constitutionnelle réduit le chef de l'Etat, M. Raymond Poincaré, a été bien obligé de reconnaître en plusieurs circonstances ce que doit et peut faire celui-ci quand il s'agit des affaires extérieures du pays. En quittant ses fonctions présidentielles, et transmettant ses pouvoirs à son successeur M. Paul Deschanel, le 18 février 1920, il lui disait : « Pendant les sept années de votre magistrature... vous aurez à garantir la permanence de notre politique extérieure, à sauvegarder nos alliances, à vivifier la Société des Nations, à faire de la paix qui n'est aujourd'hui encore qu'une espérance et un nom, une chose acquise et indestructible ». C'est un programme bien net, une tâche bien définie, et on ne comprendrait pas que le Président sortant puisse ainsi la fixer à son successeur s'il ne lui laissait en même temps dans sa fonction les moyens de l'accomplir.

D'ailleurs, quelque temps plus tard, dans une longue lettre au Temps du 22 septembre 1920, que nous citons en grande partie en raison de son importance, il convenait encore plus explicitement du rôle du Président de la République : « On a rappelé ces jours-ci, avec beaucoup d'inexactitude d'ailleurs, le grand rôle joué par M. Grévy au lendemain

de l'affaire Schnœbelé ; croit-on que MM. Carnot et Félix Faure, soient restés étrangers à la conclusion et à l'affermissement de l'alliance Russe ? Que M. Loubet, n'ait pas aidé M. Delcassé dans la préparation de l'entente cordiale ? Que M. Fallières n'ait pas utilement appuyé les efforts des cabinets au moment de l'incident d'Agadir et plus tard, lors des premiers troubles Balkaniques ? Il m'est bien difficile de citer des exemples plus récents. J'ai cependant le droit de dire qu'avant et après la guerre, la plupart des gouvernements ont, dans les circonstances importantes, eu recours à l'intervention du Président et qu'à plusieurs reprises, il la leur a spontanément offerte. Dès 1913, à Londres, une longue entrevue a eu lieu entre Sir Edouard Grey et le Président de la République. Au cours des hostilités, sous les ministères Viviani, Briand et Ribot, maintes conférences qu'il n'était pas naturellement possible alors de révéler au public, se sont tenues à l'Elysée avec les ministres français et alliés.

« M. Clemenceau a prié le Président de la République de l'accompagner à Compiègne et à Doullens, lorsqu'il a été préparé, avec lord Milner et le Maréchal Haig, l'unité de commandement. Le Président de la République a, à son tour, prié M. Millerand, Président du Conseil, de l'accompagner il y a quelques mois, en Belgique pour y rencontrer Sa

Majesté le Roi Albert, M. Delacroix et M. Hymans, et, dans l'entretien qu'ils ont eu à Spa, ont été étudiées, entre autres questions, les projets relatifs aux chemins de fer de Luxembourg et à la Convention militaire. M. Millerand est si bien résolu à continuer les traditions de ses prédécesseurs, qu'en répondant à Versailles à M. Léon Bourgeois, Président de l'Assemblée Nationale, il a repris presque textuellement des paroles déjà prononcées dans la même salle, et qui conservent tout leur à-propos sur le devoir qu'a le Président de la République, d'assurer, d'accord avec ses ministres, la continuité de la Politique extérieure. »

On doit en effet se garder d'exagérer l'effacement complet du chef de l'Etat devant le Cabinet, en ce qui concerne la direction de la politique extérieure. Bien que le Cabinet soit publiquement responsable de cette dernière, le rôle du Président n'est en aucune façon négligeable. Comme chef de l'Etat, le Président demeure en droit, le représentant de la France vis-à-vis des Etats étrangers ; tous les actes internationaux sont accomplis en son nom, et par conséquent, sa signature est indispensable pour donner effet aux traités conclus par les ministres. Et l'on voit facilement la puissance que lui conserve, malgré tout, cette signature que personne au monde ne peut l'obliger à donner contre son gré.

A condition de ne pas user trop souvent de cette menace de refuser de ratifier, il conserve par là un pouvoir d'action considérable sur ses ministres qui reculeront devant la gravité d'un conflit entre eux et le Président de la République, conflit que celui-ci pourrait facilement rendre public et dont il ferait l'opinion juge. S'il n'obtient pas l'abandon de l'idée qui a présidé à l'élaboration du texte, il en fera souvent retarder l'exécution, et le temps interviendra pour arbitrer le conflit entre lui et le ministre responsable, en donnant raison à l'un ou à l'autre.

En outre, il y a des considérations d'ordre pratique qu'on peut faire valoir au profit du Président quant à son intervention directe dans le domaine des affaires extérieures. Par sa présence au Conseil des Ministres, et en vertu de sa grande expérience dans les affaires gouvernementales, le Président ne peut manquer d'exercer une influence importante sur les ministres dans les décisions relatives à la politique extérieure. Il ne restera pas indifférent au sein de ce conseil et pourra donner toutes les indications qu'il jugera utiles ou, dans les discussions, faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre, suivant qu'il appuiera le point de vue d'un ministre ou d'un autre. Voici, à ce sujet, le témoignage qu'apporte M. de Freycinet, dans ses mémoires, sur la

manière du Président Grévy : « Ceux qui ont eu l'honneur de siéger à ses côtés, peuvent dire avec quel tact, quelle habileté, quelle finesse, il s'acquitta de cette tâche, et en même temps, avec quelle supériorité de vues, quelle entente profonde des hommes et des choses, avec quelle science du droit et des règles parlementaires il indiquait une direction à suivre et les solutions à faire prévaloir. Il n'imposait pas sa consultation, mais il ne la refusait jamais. Il n'est pas un de ses Présidents du Conseil, qui, étant allé le trouver dans une conjoncture critique, ne soit sorti de son cabinet éclairé, soulagé, réconforté par ses sages avis ; admirable de sang-froid, d'une sérénité imperturbable, il voyait toujours juste, et ne se laissait point entraîner par la passion du moment. En toutes questions, il dégageait le droit et en faisait comme le phare de la route à parcourir (5) ».

Pour que le Président puisse ainsi agir, il faut naturellement que les ministres et principalement le Président du Conseil, viennent s'appuyer sur lui et lui demander conseil ; pour cela, il est nécessaire qu'une bonne entente règne entre eux, mais ce sera généralement la règle, car, sauf dans des cas exceptionnels, le Président de la République qui choi-

(5) De Freycinet. Souvenirs vol. I. p. 313.

sit le Président du Conseil ne placera pas à ce poste un homme dont il connaîtra l'antipathie pour lui ou pour ses idées. Notre régime parlementaire est assez souple et assez riche en hommes pour qu'un Président puisse écarter du pouvoir sans danger pour le pays, une personnalité avec laquelle il ne pourrait s'entendre que très difficilement, le cas de Clemenceau pendant la guerre étant l'exception qui vient confirmer la règle.

Mais il dépend aussi du Président lui-même que son influence sur la politique extérieure soit réelle : « Un Président qui le veut, mais fermement, peut malgré la mauvaise volonté qui l'enveloppe, malgré le contre-seing lui-même, aiguiller ses ministres selon le vœu national. La première condition est qu'il ne prenne pas l'Elysée pour une maison de retraite, qu'il ne se contente pas d'y vivre de la façon que Bonaparte dépeignait trivialement à Sieyès : « comme un porc à l'engrais ». (6)

Si le Président n'a pas cette influence, c'est la faute de l'homme et non de l'institution. Il doit se faire tenir au courant de toute la correspondance diplomatique, des dépêches de nos représentants au dehors, des moindres incidents diplomatiques « d'accord avec le Président du Conseil, avec le titu-

(6) Leyret. Le Président de la République p. 121.

laire du Quai d'Orsay sur la politique générale de l'extérieur, s'efforçant avec eux de concilier les vœux du pays avec les nécessités amenées par les événements, s'entendant sur les orientations nouvelles que ceux-ci peuvent imposer, il lui est loisible de s'adresser aux membres du corps diplomatique, avec l'autorité de l'homme qui, non seulement représente la stabilité, la tradition, les intérêts permanents du pays, mais qui sait et qui agit. » (7)

Le Président doit avoir une haute conception de ses fonctions, les voir nettement et vouloir les remplir. On doit reconnaître que la plupart de nos Présidents ont été à la hauteur de leur tâche, et nombreux sont les exemples que l'on pourrait citer où leur intervention directe et personnelle fut décisive.

Dans un livre qu'il publia après le septennat de M. Loubet, M. Combarieu qui avait été le chef de la maison civile du Président, parlant du rôle que celui-ci doit jouer, disait : « Au contraire, pour les affaires étrangères, il lui est permis d'agir directement. La Constitution ne lui reconnaît pas expressément ce pouvoir, qui est né de la tradition et des nécessités même de la vie politique. Le Pré-

(7) Leyret. Op. Cit. p. 85.

sident ne pourrait certes pas conclure des arrangements, mais il les aura parfois préparés et amenés assez près de leur achèvement, pour qu'il ne reste plus qu'à obtenir la sanction publique et définitive. Les accords extérieurs d'une nation présupposent des travaux d'approche et de précaution, toute une procédure dont la politique intérieure et la confection ordinaire des lois ne comportent pas l'emploi. Pour les affaires extérieures, avant d'arriver à la phase où les rapports officiels peuvent se changer en relations amicales, et ces relations en accord formel, il faut traverser une zone plus ou moins étendue, parfois semée d'écueils et d'embûches, où l'on manœuvre en évitant la grande lumière, et où le Chef de l'Etat est appelé à jouer un rôle personnel. » (8)

C'est ainsi que le Président Loubet avait agi pendant cette période de 1899 à 1906, où il avait réussi avec son Ministre des Affaires Etrangères, Delcassé, à mener à bien l'Entente Cordiale, pendant que le pays était exclusivement occupé à des querelles intestines, et se désintéressait des affaires extérieures. C'est pourquoi il pouvait se flatter, en transmettant ses pouvoirs à son successeur M. Fal-

(8) Combarieu. Sept ans à l'Elysée avec le Président Loubet. Préface, p. VII.

lières : « d'avoir travaillé à maintenir et à développer les sympathies que la République avait gagnées au delà de nos frontières. »

Cette politique d'entente avec l'Angleterre qu'il avait désirée dès le début, se trouvait réalisée au moment où il quittait la présidence, et grâce à lui pour une très grande part. Loubet, partisan de l'Entente Anglaise, avait réussi à la mener à bonne fin. Au contraire, Jules Grévy était hostile à toute alliance et à tous rapprochements étroits avec n'importe quelle puissance, désirant que la France, à la fois garde son indépendance et n'inquiète pas son puissant voisin, à la susceptibilité toujours en éveil ; pendant tout le temps qu'il demeura à l'Elysée, il empêcha ses Ministres des Affaires Etrangères, de tenter une politique d'alliance. Mais s'il ne voulait pas inquiéter l'Allemagne, il maintenait cependant vis-à-vis d'elle la dignité de la France, et sa forte attitude lors de l'incident Schnœbelé, évita à son pays et l'humiliation et la guerre, qui semblèrent au premier abord les seules issues possibles de l'affaire.

Lorsque, le 20 avril 1887, on apprit dans Paris le guet-apens dans lequel M. Schnœbelé, commissaire spécial à Pagny-sur-Moselle, avait été attiré, et son arrestation par les Allemands, il y eut un moment de stupeur et l'on sentit la guerre toute

proche. Le pays commençait à s'affoler et les ministres eux-mêmes ne gardèrent pas tout le sang-froid qui convient lorsqu'on est à la tête du gouvernement. Au conseil des Ministres, qui se réunit immédiatement, M. Floquet, Président du Conseil, parlait de rappeler notre ambassadeur à Berlin. Le Général Boulanger comptait ses divisions et de Freycinet nous raconte dans ses mémoires, la verte sermonce que le bouillant général s'attira du Président de la République, qui lui dit : « On dirait que vous voulez amener la guerre » (9). D'accord avec le Ministre des Affaires Etrangères Flourens, M. Grévy étudia tranquillement l'affaire, sans perdre une minute son sang-froid. Juriste dans l'âme, il l'étudia « en grand avoué ». Il rechercha le point faible de la thèse germanique sur le terrain juridique et n'eut pas de peine à découvrir que, du point de vue du droit international, l'arrestation de M. Schnœbelé était contraire à toutes les règles en vigueur, même si les faits reprochés étaient exacts ; il avait été en effet invité pour affaire de service par son collègue allemand et était par conséquent couvert par l'immunité des parlementaires. C'est sur ce point seulement que Grévy fit insister auprès de Bismarck et de Guillaume I^{er}, en même temps qu'auprès de

(9) De Freycinet. Souvenirs, vol. II, p. 371.

l'opinion mondiale. Il mit ainsi le Gouvernement allemand en face de ses responsabilités et l'obligea à relâcher le commissaire arrêté. Le Président Grévy avait, en agissant ainsi, évité une nouvelle guerre franco-allemande, qu'une maladresse ministérielle allait probablement faire naître. Certains historiens de l'époque ont prétendu que le Président Grévy avait en même temps envoyé une lettre personnelle au tsar Alexandre III, en dehors et à l'insu de ses ministres pour le prier d'intervenir à Berlin, ce que le tsar aurait fait. Masi cette lettre n'a jamais été retrouvée et le Président Grévy, pas plus qu'Alexandre III, n'en a jamais parlé. C'était d'ailleurs peu dans la manière du Président, et les relations franco-russes de l'époque n'étaient pas assez intimes pour qu'on puisse croire à une correspondance directe entre chefs d'Etat. Quoiqu'il en soit, le Président Grévy avait joué là, comme il le devait, le rôle de pondérateur qui doit être le sien.

D'autres initiatives fort intéressantes furent prises par les divers Présidents de la République, en matière de politique extérieure. C'est ainsi que, lors de la visite du Président Félix Faure en Russie, en 1897, celui-ci prit sur lui d'annoncer publiquement l'alliance franco-russe ; il écrivit et prépara lui-même le fameux toast du Pothuau dans lequel il avait glissé les mots « Nations amies et alliées » qui

étaient la première reconnaissance officielle de l'alliance et que le tsar reprit dans son toast de réponse. « Si j'avais, disait le Président, laissé faire les diplomates de carrière, ils m'auraient fabriqué un amphigouris. J'ai passé par-dessus leurs têtes, le pays s'en est bien trouvé. » (10)

D'ailleurs, le même jour, le Président du Conseil M. Méline, reconnaissait publiquement la part prise par le Président de la République dans la bonne marche et la réussite des négociations, en « signalant à la reconnaissance du pays l'action personnelle et décisive du Chef de l'État ».

Dans une circonstance infiniment plus tragique, en pleine guerre, au moment où une campagne de découragement faisait rage dans les pays alliés, le Président Poincaré prit l'initiative de déclarer officiellement quelle était la position du gouvernement français au sujet des bruits de paix blanche que faisait courir l'Allemagne. Dans une allocution à des réfugiés lorrains, hospitalisés à la caserne Molitor de Nancy, le 14 mai 1916, il déclarait qu'on ne prendrait pas en considération les conditions de paix de l'ennemi : « Cette paix, nous ne voulons pas qu'ils nous l'offrent, nous voulons qu'ils nous

(10) Propos de Félix Faure, p. 150.

la demandent ; nous ne voulons pas subir leurs conditions, nous voulons leur imposer les nôtres ; nous ne voulons pas une paix qui laisserait l'Allemagne impérialiste maîtresse de recommencer la guerre et qui suspendrait sur l'Europe une menace éternelle ; nous voulons une paix qui reçoive du droit restauré de sérieuses garanties d'équilibre et de stabilité. Tant que cette paix-là ne nous sera pas assurée, tant que nos ennemis ne se reconnaîtront pas vaincus, nous ne cesserons pas de combattre. » (11)

Ces paroles énergiques étaient celles qu'il fallait dire pour redonner confiance au pays et à ses alliés. Cependant, elles ne furent pas du goût de tout le monde, et certains prétendirent que le Président de la République était sorti de ses fonctions. Un député socialiste, M. Raffin-Dugens, déposa même une demande d'interpellation sur « les discours qui, ces temps derniers, ont été prononcés au nom de la France » et se plaignit que « ces discours risquent de resserrer l'Allemagne autour de ses chefs et de prolonger la guerre. » La Chambre, en renvoyant l'interpellation à la suite, donna au Président Poincaré une approbation dont il n'avait d'ailleurs que faire, ayant rempli comme il le devait son rôle de Chef.

(11) Raymond Poincaré. Messages, discours... p. 123.

Durant tout le courant de la guerre, le Président se tint, du reste, toujours au fait de toutes les négociations, intervenant personnellement bien des fois. C'est ainsi qu'il prit une part personnelle des plus actives dans la négociation qui amena l'Italie à signer le traité de Londres, et à se ranger aux côtés de la France dans la guerre mondiale ; son rôle fut même si important que deux jours après la signature du traité, avant que le principe de l'accord fût rendu public, le roi George V lui envoyait le télégramme personnel suivant : « Quoique le fait ne puisse pas encore être divulgué, je désire saisir tout de suite l'occasion de vous exprimer très confidentiellement mon profond sentiment du concours que vous avez apporté aux délicates négociations avec l'Italie, qui ont été conduites aujourd'hui à une issue favorable. » (12)

§ II.

Pour pouvoir ainsi, quand il le faut, prendre part aux négociations, le Président doit être toujours tenu au courant de toute la diplomatie et de toutes les conversations et négociations.

(12) Raymond Poincaré. *Au service de la France*, Tome VI, p. 18.

Dans une récente interview, le Président Gaston Doumergue a déclaré incidemment : « Président de la République, je n'avais rien ignoré des dépêches diplomatiques » (13). Il cite cela comme une chose absolument normale et il est probable que le conflit à ce sujet entre le Président Casimir Périer et M. Hanotaux ne fut qu'une exception dans notre histoire constitutionnelle.

Le Président représente en effet dans le Gouvernement l'élément permanent à l'abri des surprises des chutes ministérielles ; c'est lui qui assure la continuité de la politique dans ces occasions et qui a la charge de garder le contact avec les négociateurs étrangers. Il sera toujours tenu dans le secret de ces conversations diplomatiques qui sont toujours si importantes et dont on ne laisse souvent par précaution aucune trace écrite.

Si une crise ministérielle a lieu au milieu de négociations, le ministre qui s'en va ne sera pas toujours bien disposé à les exposer à son successeur. Dans son livre déjà cité, Marcel Sembat décrit ainsi la transmission des pouvoirs d'un ministre à un autre : « Voyez donc face à face ces deux hommes. Le nouveau venu est aussi gêné que l'autre. Il est plein de déférence, de compassion, il veut épar-

(13) Déclaration au Journal « *Candida* » le 13 déc. 1934.

gner la susceptibilité du vaincu, mais il déborde de la joie de son avènement et de présomption ! L'un a hâte de s'en aller, l'autre a hâte de le voir partir. Ils songent en ce moment chacun à soi, l'un à sa chute, l'autre à son triomphe, bien plus qu'aux affaires.

« Est-ce là cette mise au courant, cette délicate et minutieuse initiation qui doit communiquer de l'ancien au nouveau les plans d'ensemble, les directions générales, aussi bien que le détail précis et l'exact état des choses ? Il y faut le temps, les confidences les longs entretiens, la confiance mutuelle » (14).

C'est à ce moment qu'interviendra le Président de la République, de même que dans le cas de décès subit du Ministre des affaires étrangères. Il guidera le nouveau ministre dans les sentiers qu'il connaît pour les avoir parcourus avec son prédécesseur. Il lui indiquera la ligne générale à suivre, et aussi les petits détails qui lui permettront de prendre dans les négociations la place que tenait le ministre démissionnaire ou décédé, sans que les étrangers puissent sentir une variation ou une hésitation dans la politique nationale.

(14) Marcel Sembat, *op. cit.*, p. 53.

Cette collaboration constante entre Présidents de la République et Ministres des Affaires étrangères n'est pas un mythe et nombreux en sont les exemples : c'est dans un passé tout récent, la correspondance presque journalière de Poincaré avec Clemenceau au moment des négociations du traité de Versailles, qui aboutit à la célèbre lettre du 28 avril 1919 que le Président de la République adressait à son Président du Conseil au sujet de l'occupation nécessaire de la rive gauche du Rhin par les armées françaises, et que l'un et l'autre destinaient à être communiquée à MMrs Lloyd George et Wilson pour tâcher de les faire revenir sur leur décision et apporter à l'argumentation française tout le poids qui s'attachait à l'expérience et à l'autorité de M. Raymond Poincaré.

Plus récemment encore, dans une interview du 6 septembre 1924, M. Briand, Ministre des Affaires étrangères rappelait à un journaliste cette tradition : « Je suis rentré à Paris en chef du gouvernement respectueux de la Constitution, pour soumettre au Président de la République le texte du pacte franco-britannique. Aux termes de l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 26 juillet 1875, le Président de la République négocie et ratifie tous les traités ; dès que le texte accepté par M. Lloyd George a été en ma possession, il n'était pas intéressant d'aller

plus loin ; je devais le soumettre au Président de la République » (15).

Mais dans les cas de crise ministérielle, le Président de la République n'assure pas seulement la charge de mettre au courant les nouveaux ministres des affaires en cours, c'est lui qui doit assurer personnellement, dans le cas d'événements urgents, la direction de cette politique.

Dans deux cas au moins, le Président en exercice eut à faire preuve d'initiative et à se substituer aux ministres défaillants. Au moment où la Conférence d'Algésiras aboutissait et où les plénipotentiaires français allaient signer le protocole final, il se produisit en France une crise ministérielle. Les plénipotentiaires étrangers crurent que l'on ne pouvait continuer à traiter, mais de Paris, le Président Fallières fit savoir que c'était lui qui assurait la continuité de la politique extérieure française, et que, en l'absence de ministres responsables, les négociations pouvaient continuer et les plénipotentiaires traiter du moment que lui, Président de la République leur en donnait mission.

A une heure non moins tragique, le Président Grévy sut aussi faire preuve de l'initiative réclamée

(15) Cf. Joseph Barthélémy. La conduite de la politique extérieure dans la démocratie, p. 37.

par les circonstances. Le 6 avril 1885, on apprenait à Paris la défaite subie par nos troupes à Lang-Son, des mains des Chinois. Il y eut à la Chambre une explosion de colère et de haine contre Jules Ferry, Président du Conseil, qui, sans pouvoir obtenir le répit de quelques jours qu'il demandait, fut renversé le soir même. Il y avait cependant quelque chose que Ferry n'avait pas voulu dire à la Chambre et qui aurait certainement empêché sa chute, c'est que le Gouvernement Chinois, ne cherchant pas à pousser ses avantages sur le terrain militaire, avait déjà fait des propositions de paix, propositions qui nécessitaient naturellement pour aboutir le plus grand secret. On avait devant soi un délai de 48 heures pour donner une réponse, et le président Grévy en faisant appeler immédiatement de Freycinet pour former le nouveau Ministère, lui disait : « Dépêchez-vous ; certains pourparlers avec la Chine ne doivent pas traîner ; je vous en dirai plus long quand votre combinaison sera prête ou plutôt à ce moment Ferry vous donnera les explications nécessaires. Vous reconnaîtrez alors, combien la solution de la crise est urgente » (16).

Par suite de combinaisons et d'intrigues parlementaires, de Freycinet ne put aboutir, et ce ne

(16) De Freycinet. Souvenirs, T.II, p.293.

fut que le 16 avril que Brisson arrivait à constituer un ministère avec le même de Freycinet aux affaires étrangères ; c'est à son installation que Jules Ferry put lui expliquer le sens du « dépêchez-vous » du Président Grévy : les préliminaires de paix avec la Chine étaient en effet signés depuis deux jours. Alors que d'habitude ceux-ci ne sont pas signés du Président de la République, mais du Ministre des Affaires Etrangères ou de plénipotentiaires, dans le cas urgent qui se présentait, le Président Grévy avait pris sur lui, d'accord avec Jules Ferry, d'apposer lui-même sa signature au bas de ces préliminaires qui assureraient la paix à la France, à côté de celle de son ministre. Celui-ci étant en effet démissionnaire et sans personne encore pour le remplacer, ne semblait pas avoir l'autorité suffisante pour engager solidement la France vis-à-vis de la Chine, tandis que la signature du Président de la République répondait à celle-ci de l'exécution certaine de ces préliminaires.

Dans les deux cas que nous venons de citer, le Président de la République s'était bien affirmé vis-à-vis des puissances étrangères comme le symbole de l'unité et de la continuité du Gouvernement de la France.

D'ailleurs si les gouvernements de ces puissances savent que la direction des affaires extérieures

appartient au Quai d'Orsay, ils n'en reconnaissent pas moins que c'est le Président de la République qui représente la France vis-à-vis de leur peuple et de leur opinion publique.

§ III

De cette opinion vient l'importance considérable du rôle de représentation qu'ont à jouer nos Présidents et qui n'est pas la moindre de leurs attributions. Ce rôle, ils le jouent principalement dans leurs relations personnelles avec les autres souverains et chefs d'Etat, et par les visites officielles qu'ils font ou qu'ils reçoivent.

M. Joseph Barthélémy a excellemment parlé de ces visites, lorsqu'il a dit : « Ce n'est pas dans tous les cas un usage indifférent que celui des visites des chefs d'Etat ; elles préparent l'accord des diplomates, et elles le consacrent lorsqu'il a été réalisé ; elles l'annoncent solennellement au monde, elles le confirment lorsqu'il peut paraître ébranlé ; il est telles circonstances où la certitude qu'elles donnent de la permanence des arrangements conclus tranquillisent l'opinion alarmée ; peu importe d'ailleurs ce qu'ils se disent ou ce qu'ils ne se disent pas ; une simple poignée de mains échangée entre Chefs

d'Etat, prend dans certaines conjonctures, une signification politique dont on ne peut nier la valeur ; la portée d'une entrevue peut provenir précisément du désir ressenti par de tierces puissances qu'elle n'ait pas lieu ; en temps normal, les visites des chefs d'Etat accroissent enfin la cordialité des sentiments entre les nations, et demandent aux acclamations populaires, la consécration des ententes élaborées dans le secret des Chancelleries. » (17)

Ces visites qui frappent l'imagination populaire et accroissent si bien les sentiments de cordialité de peuple à peuple en leur permettant de s'exprimer par des acclamations, ont été pratiquées par nos divers Présidents. Félix Faure fut le premier qui reçut officiellement le tsar de Russie et qui lui rendit sa visite, au cours de laquelle il profita de l'enthousiasme qui accompagnait sa venue, pour porter le fameux toast que nous avons rappelé plus haut. Comme certains esprits chagrins peu habitués à voir la République frayer ainsi avec les Cours Souveraines, critiquaient ce républicain qui ne craignait pas d'entrer en relations personnelles avec un monarque autocrate comme Nicolas de Russie, il répondait : « On m'a doucement blagué parce que

(17) Joseph Barthélémy. *Démocratie et politique étrangère*, p. 151.

je ne perdais jamais une occasion d'entrer en relations avec les souverains et les princes étrangers. Dans certains journaux on prétend que je singe la monarchie : je ne singe personne. Je fais mon métier qui est de représenter la France le mieux que je peux, de la représenter aimable et digne sous sa forme républicaine comme elle l'était sous les anciens régimes. Dissiper les préjugés qu'on a contre nous, nous montrer sociables sans humilité, faire respecter la République en la parant autant que j'ai pu, des grâces naturelles de la France, c'est un devoir auquel je n'ai pas manqué. En m'attachant avec persévérance à le remplir, j'ai conscience d'avoir bien servi ma patrie : être utile au pays, je n'ai jamais eu d'autre but. En Russie ce but a été atteint entièrement. » (18)

Après lui, le Président Loubet continua à appliquer avec succès ses méthodes. Sous sa présidence, les visites de souverains à Paris se multiplièrent, de même que celles qu'il fit dans les diverses capitales d'Europe.

En septembre 1901, le Tsar et l'Impératrice venaient passer quelques jours au château de Compiègne, accompagnés de leur premier ministre, le

(18) Propos de Félix Faure, p. 101.

Comte Lamsdorff qui eut avec le Président des entretiens nombreux.

En mai 1902, M. Loubet rendait sa visite au Tsar, au moment où le traité d'alliance anglo-japonais inquiétait les Chancelleries française et russe, et ce fut un nouveau prétexte à des conversations intimes et à un resserrement de l'alliance.

Dès le mois d'avril 1901, le Président de la République s'était rencontré à Toulon avec le Duc de Gênes, oncle du roi d'Italie, ce qui donna aux deux Chefs d'Etat, mettant à profit la remise de l'ordre de l'Annonciade au Président Loubet, l'occasion d'échanger des télégrammes où il était parlé de « l'Italie amie de la France » et de « la France amie de l'Italie ». Cet échange de politesse était suivi dans le courant de 1903, de la visite de M. Loubet à Rome et de celle des souverains italiens à Paris, conclusion du rapprochement franco-italien élaboré par Delcassé, ministre fidèle du Président Loubet.

De même en juin et octobre 1905, les visites d'Alphonse XIII à Paris et de M. Loubet à Madrid affirmaient au monde l'accord existant entre la France et l'Espagne au sujet du Maroc.

Mais ce fut surtout avec le roi d'Angleterre, Edouard VII, que les relations du Président furent les plus suivies. Dans le livre que nous avons déjà cité, de M. Combarieu, celui-ci raconte comment, à

peine installé, le Président reçut la visite hors protocole du Prince de Galles, traversant Paris pour se rendre sur la côte d'Azur. M. Loubet était alors violemment pris à parti par les partis de droite, auxquels appartenaient la plupart des amis personnels du prince. Celui-ci était venu tâter le terrain et savoir si le Président allait rester à l'Élysée, malgré la campagne menée contre lui ; l'entretien fut assez long et se termina très cordialement. Le futur Edouard VII repartit charmé de sa visite et persuadé que le Président était en place pour les sept ans que lui donnait la Constitution et il termina sa visite par ces mots : « Je crois, M. le Président, que nous pourrons, vous et moi, faire de bonnes choses pour nos deux pays ». A quoi le Président répartit : « C'est mon vœu et mon espoir, Monseigneur. » (19)

Ce premier contact confirma M. Loubet dans son intention de suivre, d'accord avec M. Delcassé, Ministre des Affaires étrangères depuis un an, une politique de rapprochement avec l'Angleterre, déjà amorcée par celui-ci. Ce furent encore des visites officielles qui rendirent public ce rapprochement et y firent participer une opinion publique d'abord étonnée et rétive. D'autres ont raconté la visite d'Edouard VII à Paris en mai 1903, et la conquête

(19) Combarieu, *op. cit.*, p. 170.

qu'il fit en trois jours de la capitale et de ses habitants : le souverain arrivant à Paris entouré par un peuple simplement curieux, ne manifestant ni hostilité, ni enthousiasme, et repartant sous les acclamations de la foule. Cette visite et celle que le Président Loubet fit à Londres au mois de juillet suivant, sont la démonstration éclatante de ce que peut faire un Chef d'Etat, pour aider ses ministres dans la réalisation d'un rapprochement entre deux pays. L'Empereur Guillaume II le sentit si bien, qu'il fit pressentir plusieurs fois le Président Loubet pour se rencontrer avec lui ; mais chaque fois, le Président se déroba, ne voulant pas donner à la France et aux Alsaciens-Lorrains, l'impression que le Gouvernement de la République avait oublié le traité de Francfort.

En plus de l'influence qu'ont ces visites sur l'opinion publique, elles permettent en même temps aux Chefs d'Etat, d'établir entre eux des relations personnelles et amicales qui ne sont pas sans influence sur les rapports des deux pays.

C'est ainsi que lors de la visite du roi Georges V à Paris, en avril 1914, le Président Poincaré avait noué avec lui des relations assez intimes pour lui permettre d'écrire à la veille de la guerre, la lettre dans laquelle il demandait au Roi de faire faire par son Gouvernement, une déclaration qui aurait peut-

être si Sir Edward Grey n'avait eu peur de s'engager, fait reculer au dernier moment l'Allemagne.

Cette lettre fut une initiative personnelle du Président de la République, mais naturellement, elle ne fut envoyée qu'avec l'assentiment du Conseil des Ministres, ce que M. Poincaré a confirmé lui-même : « Tout ce que je puis dire, c'est que, si la lettre a été écrite, c'est bien assurément dans la pensée d'empêcher par une déclaration publique de l'Entente Cordiale, l'agression dont nous étions menacés. Quelqu'un s'imagine-t-il toutefois, qu'un Président ait pris sur lui de rédiger cette lettre en dehors du gouvernement et sans accord avec le Président du Conseil ? Elle a été, comme la réponse du Roi, soumise au Cabinet et approuvée par lui . » (20)

Cela n'empêche pas que l'initiative venait du Président et que seules ses relations personnelles avec le Roi d'Angleterre lui permettaient d'écrire cette lettre ; une fois de plus, le Président remplissait le rôle qui doit être le sien dans la direction de la politique extérieure du pays, et il n'a pas tenu à lui que son action ne préservât la France et le monde de la catastrophe de 1914.

(20) Raymond Poincaré. « Le Temps », 23 août 1920.

§ IV

Nous en venons enfin à un moyen extrêmement puissant que donne la Constitution au Président de la République d'influer sur la politique de son pays, et par conséquent sur sa politique extérieure : le choix du Président du Conseil. Si, le plus souvent, le choix est dicté par des considérations d'ordre intérieur plutôt que d'ordre extérieur, il n'en est pas moins vrai que le Président peut, s'il le veut, en choisissant un homme plutôt qu'un autre et surtout en éloignant du pouvoir quelqu'un dont il estime les idées néfastes pour la politique du pays, orienter à sa guise, la direction de celle-ci.

C'est que la tradition parlementaire française n'est pas la même que celle d'autres pays à régime semblable, comme l'Angleterre, par exemple. Dans ce pays, le gouvernement est alternativement présidé par le Chef des deux grands partis qui s'opposent dans le pays et aux Communes. Le Roi appelle toujours le leader du parti qui est en majorité et l'on sait d'avance que si cette majorité change, le successeur sera celui qui à ce moment sera le chef de « l'opposition de Sa Majesté ». Le Roi ne fait jamais et ne pourrait faire d'autre choix.

Bien différente est la situation dans laquelle se trouve le Président de la République. A part des cas très rares, où un homme est impérieusement « indiqué », comme disait Thiers en parlant de lui-même, le Président jouit d'une grande liberté dans le choix du Président du Conseil. Lorsqu'un cabinet est renversé, souvent par une coalition dont il est impossible de réunir les éléments dans un même ministère, nulle règle n'est inscrite dans la Constitution pour pourvoir à son remplacement, et nulle règle absolue n'a été non plus établie dans la pratique.

Quelques fois, le Président fera appel à l'homme politique dont l'intervention aura obligé le ministère à démissionner, mais pas souvent, et l'exemple pourra rester fameux, de Clemenceau, « tombeur de ministères » qui ne sera appelé à prendre la responsabilité du pouvoir qu'après avoir renversé un nombre considérable de combinaisons. Il arrivera parfois que le Président fera appel au même homme que la Chambre vient de mettre en minorité sur un point de détail et qu'elle verra revenir avec plaisir, une légère satisfaction lui ayant été accordée. Dans la plupart des cas, le Président aura le choix entre un certain nombre d'hommes, capables chacun de former un ministère et de réunir une majorité dans les Assemblées. C'est alors précisément

11

qu'il pourra exercer une influence prépondérante du point de vue de la politique extérieure.

Celle-ci est en effet une matière sur laquelle les hommes politiques ne sont pas classés par partis. Deux hommes ayant les mêmes opinions politiques, capables d'avoir à la Chambre les mêmes voix, pourront avoir des idées différentes en politique étrangère et le Président, en choisissant celui qui semblera avoir la meilleure conception de la politique à faire suivre au pays, exercera sur celle-ci une influence décisive, sans même que le Parlement se doute de l'opération qu'il vient de pratiquer.

Le Chef de l'Etat a le droit, dont il use, de ne prendre pour délégués de son pouvoir exécutif que des hommes dignes de son estime et de sa confiance, et dont il sait d'avance la ligne qu'ils suivront. Il peut, s'il lui plaît, éloigner du pouvoir pendant toute la durée de son septennat, tel ou tel homme en vue, dont les idées ne sont pas conformes aux siennes. On prétend que Loubet aurait dit à un confident, lorsqu'il fut nommé à la Magistrature suprême : « Tant que je serai à l'Elysée, Clemenceau ne sera jamais ministre ». Et de fait, il fallut que Clemenceau rongeat son frein jusqu'à l'arrivée de M. Fallières, pour pouvoir enfin prendre la présidence du conseil.

Si Loubet avait éloigné Clemenceau, ce n'était

pas en raison de la politique extérieure qu'il aurait pu suivre, car il était un chaud partisan du rapprochement avec l'Angleterre ; mais il n'en fut certainement pas de même lorsque Grévy s'obstina à écarter Gambetta du pouvoir pendant plusieurs années, malgré les désirs de la Chambre. On a souvent dit que M. Grévy n'aimait pas le grand tribun par une sorte de répulsion de bourgeois pour le débraillé et la bohème de celui-ci, par opposition de classe sociale ; on a dit qu'il n'aimait pas sa manière, qu'il trouvait, à l'époque, démagogique. Mais nous croyons que sa principale raison fut la crainte de voir pratiquer par Gambetta une politique étrangère qu'il aurait désapprouvée.

Dans ses mémoires, M. de Freycinet, qui fut un de ses intimes, nous dit en parlant de ses choix : « M. Grévy choisissait ses Présidents du Conseil d'après ses appréciations personnelles, non d'après les indications données par la majorité parlementaire. Il ne se demandait pas quel était l'homme qui répondait le mieux au sentiment des Chambres, mais quel était celui qui ferait la politique que lui, Grévy, jugeait la meilleure pour le pays. » (21). Et plus loin : « Lorsque j'ai eu l'occasion, par la suite, de parler à M. Grévy de M. Gambetta, il rendait

(21) De Freycinet. Souvenirs, t. II, p. 63.

hommage à ses hautes qualités, mais il ajoutait : « la politique qu'il suivrait ne conviendrait pas à ce « pays ». (22).

Ce mot ne pouvait pas se rapporter à la politique intérieure, car depuis l'avènement de Grévy jusqu'à la mort de Gambetta, ce fut bien effectivement celui-ci qui, de son siège de député ou de son fauteuil de Président de la Chambre, dirigea toute la politique intérieure française, faisant appuyer par son groupe les mesures prises par les divers cabinets et qu'il leur avait imposées. Au contraire, il s'accorde très bien avec ce que nous savons de l'opposition d'idées qui existait entre les deux hommes au point de vue de la politique extérieure.

Quelle était en effet la politique de Grévy ? Elle n'a jamais varié durant le temps qu'il resta Président. Nous n'avons pu vérifier l'authenticité du mot qu'on lui prête : « Nous n'avons besoin de personne. Si nous restons tranquilles chez nous, on ne viendra pas nous y attaquer », mais il n'est pas douteux qu'il exprime bien la ligne générale de conduite du Président Grévy. Il était partisan, pour la France, d'une politique de dignité, et aussi d'isolement. Il ne voulait pas de rapprochement avec l'Allemagne, car l'arrachement de l'Alsace-Lorraine demeurait

(22) De Freycinet. Souvenirs, t. II, p. 65.

entre les deux pays comme un obstacle insurmontable. Mais il ne désirait pas non plus de rapprochement avec d'autres puissances, comme l'Angleterre ou la Russie, qui aurait pu donner à penser que la France cherchait des alliés pour une politique de revanche et être un prétexte à l'Allemagne pour recommencer une guerre qui n'aurait pu se terminer que par une nouvelle défaite.

Au contraire, Gambetta fut d'abord partisan d'un rapprochement avec l'Allemagne. Ses relations presque intimes de 1875 à 1878 avec le comte Hencckel de Donnersmarck lui firent entrevoir un plan de rapprochement entre les deux pays, et on sait qu'il envisagea très sérieusement une entrevue avec Bismarck. Celle-ci fut même préparée et fixée au 30 avril 1878. Ce ne fut qu'au dernier moment qu'il s'aperçut de l'impopularité qu'allait lui valoir cette démarche, et qu'il la décommanda.

Lorsque, dans la suite, il abandonna cette attitude, il en prit une autre qui était également contraire aux idées du Président Grévy. Le 9 août 1880, à la distribution des drapeaux de la marine, à Cherbourg, il prononça un grand discours, en sa qualité de Président de la Chambre : « Les grandes réparations, dit-il, peuvent sortir du droit ; nous ou nos enfants pouvons les espérer, car l'avenir n'est à personne... Si nos cœurs battent, c'est pour que nous

puissions compter sur l'avenir et savoir s'il y a dans les choses d'ici-bas, une justice immanente qui vient à son jour et à son heure ! » Ce discours était évidemment pacifique ; il n'en sonna pas moins aux oreilles des Français et du monde comme un appel à une revanche espérée et fut le signal d'une campagne nationaliste dans le pays. Un journal officieux allemand releva ce discours et déclara que les Français considéraient celui qui l'avait prononcé comme le chef du parti de la revanche. Jules Grévy ne goûta pas du tout cette éloquence, et profita de la première occasion qui se présenta pour y répondre. Dans une allocution prononcée en gare de Dijon quelques jours après, il disait : « Aujourd'hui, ce n'est pas un homme quels que soient sa position, ses intentions et ses efforts, c'est la France qu'il faut louer, la France si sensée, si sage, si intelligente de ses intérêts. Continuons à être sage, à ne nous laisser entraîner ni à l'impatience, ni à l'exagération, ni à la violence. »

Telle était l'opposition en politique étrangère entre Grévy et Gambetta. C'est à elle qu'il faut demander en majeure partie l'explication de l'ostracisme, inexplicable sans cela, du Président de la République à l'égard de celui qui était, à la Chambre comme dans le pays, le chef indiscuté du parti républicain victorieux.

Grévy laissa passer en effet maintes occasions d'appeler Gambetta au pouvoir : lorsqu'il fut élu à la Présidence de la République, le 30 Janvier 1879, et que le Président du conseil en exercice, M. Dufaure, lui remit la démission du cabinet, on s'attendait à voir appeler Gambetta ; mais le Président, se souvenant des projets d'entrevue avec Bismarck qui n'étaient pas encore très éloignés, lui préféra Waddington. Le 21 décembre 1879, le ministère Waddington démissionnait sans avoir été mis en minorité, parce que dans un vote sur une interpellation, il n'avait conservé la majorité que grâce à un appoint considérable de voix conservatrices et monarchistes. Jules Grévy n'a pas encore confiance dans Gambetta et fait appeler à sa place M. de Freycinet pour ce qu'on a appelé « un replâtrage de replâtrage ». De Freycinet raconte qu'avant d'accepter, il avait suggéré avec insistance au Président de donner le pouvoir à Gambetta mais sans réussir à le convaincre.

Le ministère durera jusqu'au 20 septembre 1880, jour où il tombera sous la pression de Gambetta qui se venge ainsi de la réponse que le Président du Conseil a faite à Montauban à son fameux discours de Cherbourg. A ce moment, tout le monde s'attend à voir enfin le vainqueur Président du Conseil. Mais ce même discours de Cherbourg a, comme

nous l'avons dit, profondément déçu à Grévy qui, une fois de plus, refuse de répondre au vœu de la Chambre, et c'est le premier ministre Jules Ferry.

On se demandait jusqu'à quand allait durer ce conflit. Gambetta enfin plia ; M. de Freycinet nous rapporte une conversation qu'il eut avec lui, et que le tribun destinait à être répétée au Président de la République : « Nous devons cultiver, dit-il à son interlocuteur, nos amis d'Angleterre et de Russie, mais pas d'alliances en ce moment, ce serait dangereux. » Enfin, sa politique arrivait à coïncider avec celle de Grévy. L'effet ne se fit pas attendre : la conversation rapportée est du 2 septembre 1881 ; le 10 novembre suivant, Jules Ferry démissionnait, et Gambetta était appelé à lui succéder.

Voilà bien ce que peut faire un Président de la République qui sait ce qu'il veut et qui a pris sur lui de veiller à la politique extérieure de son pays : par le choix de ses divers présidents du Conseil, et par l'élimination de certains, il peut parvenir à la maintenir dans la ligne générale qu'il croit la meilleure.

Nous nous sommes étendus sur cet incident, parce qu'il est bien significatif du rôle que peut et doit jouer le Président de la République. Mais Jules Grévy n'est pas le seul à l'avoir entendu ainsi et dans toute l'histoire de la troisième République, on a

vu les divers présidents veiller jalousement sur le choix de la personnalité du président du Conseil et aussi sur celle du ministre des affaires étrangères.

M. Joseph Barthélémy, parlant du premier d'entre eux, le Maréchal de Mac-Mahon, s'exprimait ainsi : « Il eut la sagesse de conserver pendant quatre ans le ministre qui, à cette date, soit par habileté personnelle, soit par ses relations avec quelques-uns des hommes d'Etat de l'Europe, soit par l'appui qu'il trouvait jusque dans les rangs des républicains les plus avancés était le plus en mesure de sauvegarder les résultats acquis et de détourner le péril. Le duc Decazes, dans cette période troublée et dangereuse, fut un pilote adroit et heureux. Il eut le grand art, tout en conjurant, au cours de l'année 1875 l'orage qui menaçait de crever sur nous, de préparer les premières approches, les premiers linéaments de ce qui est devenu l'alliance russe » (23).

Le maréchal avait la prétention de toujours rester maître du choix des ministres de la Guerre, de la Marine et des Affaires Etrangères. Ce ne fut qu'après le triomphe des républicains aux élections qui suivirent le Seize-Mai, que Dufaure refusa de se plier

(23) Joseph Barthélémy. *Démocratie et politique étrangère*, p. 146.

à cette condition et que le Maréchal dut s'incliner. Mais comme on l'a dit très justement : « Le fait serait péremptoire si l'on ne se souvenait que cela se passait après le Seize-Mai, que le Maréchal vaincu subissait la loi du vainqueur, que la confiance de la majorité républicaine encore en bataille ne devait aller qu'à un cabinet visiblement homogène, solidaire, républicain. Combien différente est la situation vis-à-vis d'un chef d'Etat qui agit de concert avec la France... » (24)

Mac-Mahon ne voulut d'ailleurs pas rester longtemps dans cette position où il se sentait à la fois humilié et impuissant, et après avoir présidé comme il le voulait à l'Exposition Universelle de 1878, il profita de la première occasion pour donner sa démission et laisser la place à un autre qui serait mieux placé que lui pour rendre au poste qu'il occupait l'importance nécessaire au bon fonctionnement de la Constitution.

Après Grévy, les divers Présidents restèrent toujours aussi jaloux de leur liberté dans le choix du Président du Conseil, ou tout au moins surveillèrent de près le choix que faisait celui-ci de son ministre des affaires étrangères. Nous avons cité plus haut, la longue collaboration du Président Loubet avec

(24) Leyret, op. cit., p. 56.

Delcassé. Celle-ci fut voulue avec énergie par le Président. Lorsque Waldeck-Rousseau démissionna le 6 juin 1902, M. Loubet eut surtout en vue la continuité de la politique extérieure de la France, et il s'arrêta comme Président du Conseil au nom de M. Combes que Waldeck-Rousseau avait laissé « tomber » devant lui, ce fut parce qu'il savait qu'il le laisserait libre de poursuivre sa politique étrangère avec la collaboration de Delcassé, dont le maintien avait été la seule condition imposée à M. Combes.

M. Combarieu raconte dans son livre « Sept ans à l'Elysée » (25), comment ce fut le Président qui encouragea Delcassé à rester lorsque celui-ci, « dégoûté » de la politique intérieure de son Président du Conseil, voulut à plusieurs reprises donner sa démission, et encore de même, sous le ministère Rouvier, lorsque les attaques contre le Ministre des Affaires Etrangères se firent plus vives à la Chambre : C'est ainsi que le 21 avril 1905, une note Havas disait : « Après avoir examiné les divers aspects de la situation extérieure, M. Loubet a fait auprès de M. Delcassé les plus vives instances pour le déterminer à conserver le portefeuille des Affaires étrangères. On croit que M. Delcassé va céder aux sollici-

(25) Abel Combarieu. Sept ans à l'Elysée, pp. 286 et 305.

tations dont il est l'objet. » Delcassé, en effet, céda une fois de plus.

Telle est l'influence que peut exercer le président de la République sur la politique extérieure du pays par le choix de ses ministres ; c'est un des côtés, et non des moindres, de sa mission que nous avons ainsi voulu faire ressortir, pour achever l'étude de son rôle.

CONCLUSION

Nous avons montré dans cette étude quel rôle important les Présidents de la République avaient joué dans la Politique extérieure de la France, et comment ils l'avaient fait en restant à la place que leur assignent à la fois la Constitution et la tradition d'un régime parlementaire. Ce rôle est justifié par la haute autorité morale qui s'attache à la personne du Président de la République et qui doit le mettre à même d'avoir toujours son mot à dire et son opinion à faire valoir dans les circonstances graves pour son pays.

Nous n'avons pas voulu pousser nos recherches dans l'histoire de ces toutes dernières années, et voir si nos plus récents Chefs d'Etat avaient la même conception que leurs prédécesseurs des attributions qui sont les leurs. En effet, nous ne pouvons pas connaître exactement, et à plus forte raison, juger correctement les événements tout à fait contemporains.

L'opinion commune semble cependant attribuer au Chef de l'Etat, une influence de moins en

moins grande, influence qu'il perdrait soit au profit du Parlement, soit surtout au profit du Président du Conseil.

Un fait tout récent nous a cependant frappé, qui contredirait cette opinion commune. A la fin du septennat du Président Gaston Doumergue, deux candidats briguaient sa succession : M. Paul Doumer et M. Aristide Briand. Ce dernier était depuis un certain nombre d'années et paraissait devoir rester longtemps encore ministre inamovible des Affaires Etrangères. Il semble donc que les adversaires de sa politique extérieure, ne pouvant l'éloigner du ministère, avaient l'occasion de le priver de la direction de la politique étrangère en lui laissant la Présidence de la République ; or, ils firent une campagne acharnée contre lui. Au contraire, ses amis et partisans, qui avaient poussé sa candidature, faisaient tous leurs efforts pour le faire élire. Dans ce fait, nous ne sommes pas éloigné de trouver la preuve qu'amis et adversaires présumaient que M. Briand suivrait à l'Elysée la même politique qu'au Quai d'Orsay, et que le Président de la République garderait une influence considérable sur la direction de la politique extérieure.

Ce n'est pas autre chose que nous avons voulu démontrer au cours de cette étude. La diplomatie, « affaire des princes, affaire des gouvernements, et

non affaire des peuples » (1) est, dans un pays, au-dessus des querelles et des divisions des hommes et des partis. Le Président de la République, lui aussi, est et doit être au-dessus de ces querelles pour demeurer cet « arbitre dépouillé de toute préoccupation intéressée » (2) que se glorifiait d'avoir été le Président Poincaré. Ainsi l'homme et la fonction se rejoignent et ne doivent pas se laisser séparer.

Malgré le contreseing ministériel, malgré l'opinion la plus généralement répandue, malgré les boutades des adversaires de l'institution et aussi de ceux qui en furent les titulaires et ne purent pas toujours faire tout ce qu'ils voulaient, le Président de la République a les moyens de jouer un rôle éminent dans la direction de la politique extérieure.

L'histoire de cinquante ans de République, dont nous avons cité de nombreux traits, est là pour prouver qu'il peut jouer ce rôle, et que, pour divers qu'ils soient, les moyens de pression et les occasions d'intervention ne lui manquent pas.

Si l'on peut se plaindre à certains moments que le Président n'a pas toute l'influence désirable, ce

(1) Joseph Barthélémy. La conduite de la politique extérieure dans la démocratie, p. 23.

(2) Raymond Poincaré. Revue des Deux-Mondes, 15 mars 1920.

n'est pas à la Constitution qu'il faut s'en prendre. Elle est assez large et assez souple pour permettre à celui qui le veut vraiment, de remplir vis-à-vis de la France la tâche qu'elle est en droit d'attendre de lui.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de changer quelque chose aux lois constitutionnelles dans le sens d'un renforcement des droits et des pouvoirs du Président de la République, mais qu'au contraire, il pourrait être, sinon dangereux, tout au moins délicat de toucher à quelque pierre de cet édifice en équilibre, que le temps a fortement consolidé. Envisagés dans le cadre général de l'histoire, les soixante ans de notre Constitution ne devraient pas la faire paraître bien vieille, mais le rythme actuel de la vie et l'évolution si rapide des mœurs et des idées font d'elle une antique et respectable chose. Ne serait-il pas à craindre dès lors qu'un changement minime, opéré dans le but d'améliorer légèrement son fonctionnement, ne produise toute une série d'ébranlements imprévisibles, capables de la jeter complètement à bas ?

Sur le sujet qui a fait l'objet de notre étude, comme peut-être sur d'autres, si l'on peut trouver avec raison que tout n'est pas pour le mieux, ce n'est pas à la Constitution qu'il faut s'en prendre, comme nous avons essayé de le démontrer, c'est plutôt

aux hommes qui sont chargés de la faire fonctionner. Elle donne les moyens de gouverner ; il n'est que de savoir les appliquer et de se décider à les mettre en pratique. Le Président de la République doit rester l'inspirateur de la politique extérieure ; sans s'attarder aux détails, il doit indiquer les lignes générales, appuyer doucement et incliner ses ministres vers une direction qu'il a fixée d'avance. Il doit le faire sans brusqueries, sans coups d'éclat, sans paroles sensationnelles, mais par petites impulsions, par les conseils que doivent lui permettre de donner son autorité et sa compétence.

Pour cela il faut et il suffit que la fonction du Chef de l'Etat soit remplie par un homme digne d'elle, que la pratique du gouvernement aura éclairé sur les difficultés de sa tâche, et qui ne considérera pas sa charge comme l'aboutissement et le couronnement honorifique d'une longue carrière politique, mais comme le poste le plus délicat et le plus difficile, à lui confié par le Pays, pour être moralement responsable devant lui de la sécurité nationale, but véritable de toute la politique extérieure.

Quand il s'agit de droit constitutionnel, on passe facilement du plan juridique au plan politique. La critique ou l'approbation du régime parlementaire appartiennent aussi bien à un domaine qu'à l'autre. Nous avons cependant essayé d'étudier aussi objec-

tivement que nous l'avons pu, l'un des rouages de ce régime, nous l'avons regardé fonctionner, nous sommes arrivés à une conclusion :

Si le Président de la République n'a pas tous les pouvoirs que semble lui donner la Constitution, une tradition s'est cependant établie qui lui donne un rôle éminemment important à jouer dans la direction de la politique extérieure. Il a les pouvoirs suffisants pour continuer à remplir ce rôle, sans qu'il soit nécessaire de modifier les textes constitutionnels, en faisant simplement preuve de « l'esprit de finesse » nécessaire aux diplomates, en même temps que des qualités d'énergie et d'autorité que doivent, par définition, posséder les hommes qui prétendent à la magistrature suprême.

Vu : *Le Doyen,*
E. ALLIX.

Vu : *Le Président de Thèse,*
JOSEPH BARTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Joseph BARTHÉLEMY et Paul DUEZ. — Traité élémentaire de Droit Constitutionnel.

Joseph BARTHÉLEMY. — La conduite de la politique extérieure dans les démocraties.

— L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X.

— Démocratie et politique étrangère.

— Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes.

J. R. CHOW. — Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en Angleterre, en France et aux Etats-Unis.

Abel COMBARIEU. — Sept ans à l'Elysée avec le Président Emile Loubet.

E. DE CYON. — Histoire de l'Entente franco-russe.

M. DENDIAS. — Les renforcements des pouvoirs du Chef de l'Etat dans la démocratie parlementaire.

Paul DESCHANEL. — Gambetta.

DUVERGIER. — Collection des lois.

DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire du gouvernement parlementaire en France : 1814-1818.

— Des principes du Gouvernement représentatif et de leur application.

Henri EBREN. — Le droit de traiter considéré dans ses rapports avec la forme de l'Etat et avec la forme du Gouvernement (Thèse, Lyon, 1900).

- A. ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé.
- DE FRANQUEVILLE. — Les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre.
- C. DE FREYCINET. — Souvenirs.
- P. DE LA GORCE. — Louis-Philippe, 1830-1848.
- F. GUIZOT. — Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps.
— Du Gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France. (Collection Pastoret, objets constitutionnels, Tome 46).
- E. LAVISSE. — Histoire de France contemporaine, Tome 8.
- Henry LEYRET. — Le Président de la République. Son rôle, ses droits, ses devoirs.
- DE LUBERSAC. — Les pouvoirs constitutionnels du Président de la République.
- J. LUCAS-DUBRETON. — La Restauration et la Monarchie de Juillet.
- MARIDEL et LAURENT. — Archives parlementaires.
- André MAUROIS. — Edouard VII et son temps.
- MONTESQUIEU. — L'Esprit des lois.
- Raymond POINCARÉ. — Au service de la France.
— Messages, discours, allocutions, lettres et télégrammes.
- Raymond RECOULY. — De Bismarck à Poincaré.
- Comte de SAINT-ROMAN. — Réfutation de la doctrine de Montesquieu sur la balance des pouvoirs et aperçus divers sur plusieurs questions de droit public. (Collection Pastoret, objets constitutionnels, Tome 47).
- SAINT-SIMONIN. — Propos de Félix Faure.
- C. SCHEFER. — D'une guerre à l'autre.

Marcel SEMBAT. — Faites un Roi, sinon faites la paix.

Albert SOREL. — L'Europe et la Révolution française.

André TARDIEU. — La Conférence d'Algésiras.

Revue des Deux-Mondes.

Revue politique et parlementaire.

Revue du droit public et de la science politique.

Revue de France.

Revue des Vivants.

Le Temps.

Journal Officiel.

